UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

LA GRÈVE

DANS LES

SERVICES PUBLICS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

PAR

Alfred GABOURDÈS

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

MONTPELLIER
IMPRIMERIE FIRMIN ET MONTANE
Rue Ferdinand-Fabre et Quai du Verdanson

1913

LA GRÈVE

DANS LES

SERVICES PUBLICS

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547228_0043

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

LA GRÈVE

DANS LES

SERVICES PUBLICS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

PAR

Alfred GABOURDÈS

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

ACAD.
LUGD.BAT.
BIBL.

MONTPELLIER
IMPRIMERIE FIRMIN ET MONTANE
Rue Ferdinand-Fabre et Quai du Verdanson

1913

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. Vigié, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

Brémond, Assesseur, professeur de Droit administratif.

Glaize, professeur honoraire.

Laborde, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Economie industrielles.

Charmont, professeur de Droit civil.

Chausse, professeur de Droit romain.

Valéry, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

Perreau, professeur de Procédure Civile (suppléé).

Moye, professeur de Droit international public.

Rist, professeur d'Economie politique.

Morin, professeur de Droit civil approfondi.

Bridrey, professeur de Droit romain.

Ricol, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil.

Donnedieu de Vabres, agrégé, chargé d'un cours de Procédure civile.

Perrot, agrégé, chargé d'un cours d'Histoire du Droit.

Moride, chargé de cours complément. d'Économie politique.

Dubois, chargé de cours de Droit constitutionnel.

Rochette, secrétaire.

MEMBRES DU JURY :

MM. Chausse, *président.*
Rist
Moride } *assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs

LA GRÈVE

DANS

LES SERVICES PUBLICS

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

LA GRÈVE MODE DE RÉVOLUTION SOCIALE

La cessation collective et concertée de travail, la grève (1) apparaît aujourd'hui à la classe ouvrière, comme l'arme qui doit détruire, enfin, la société capitaliste, sur les ruines de laquelle s'élèvera la société collectiviste.

---

(1) Rappelons, pour mémoire, l'origine du mot *grève*. Au moyen-âge les ouvriers parisiens sans travail se réunissaient sur la place de Grève (aujourd'hui place de l'Hôtel-de-Ville, dénommée ainsi à cette époque parce que la Seine avait déposé en cet endroit un amas de gravier). Là les patrons venaient les

La grève est ainsi devenue le facteur essentiel de la Révolution Sociale. Elle a trouvé non seulement des apologistes — ce qui est peu — mais ce qui est plus grave, des tacticiens et des stratèges ; elle a été érigée en système.

---

embaucher. Quand les ouvriers mécontents, désertaient en masse un atelier, ils se rendaient à cette place, comme aujourd'hui, en telles circonstances, ils se rendent à la Bourse du travail. De là vint l'expression se mettre en grève (V. Maurice Hamelet, *La grève*, thèse Paris, 1903). Les espagnols pour traduire grève emploient le mot *Huelga :* relachement du travail, désœuvrement. Les italiens emploient le mot *Sciopero* (du verbe *Scioperare*, débaucher). Ces traductions ont un rapport logique avec l'idée qu'elles expriment ; le mot français n'a qu'un rapport historique. Les anglais emploient le mot *strike* qui, dans son sens le plus général, signifie *frapper*. Le verbe *to strike off* signifie *partir, sortir brusquement, rompre avec violence*, sans ménagement. En France, nous n'avons aucun mot pour rendre la grève des patrons. Nous empruntons aux anglais l'expression *lockout* que l'on peut traduire, toute révérence gardée : fermer la porte au nez, mettre à la porte. Le mot *grève* ne s'applique donc qu'à la cessation concertée et simultanée du travail par les ouvriers. Il y a bien parfois de véritables grèves de patrons ; c'est-à-dire cessation simultanée et concertée de la production par les patrons ; elles sont rares et ont généralement pour but de protester contre des mesures administratives réglementaires (grève des patrons boulangers à Nimes). Dans la seule année 1907 on relève les grèves des bouchers d'Oran, des boulangers de Lodève, de Bonifacio, d'Aigues-Mortes, d'Aubusson, de Marvejols, de Sisteron, de Limoux, etc..., provoquées par la taxe municipale (V. de

C'est la révolte pure et simple, l'aboutissement logique de la lutte des classes.

Il y a bien un autre système de révolution, système plus pacifique, qui consiste à éliminer la *classe bourgeoise* du gouvernement par le libre jeu des institutions démocratiques, par la conquête des pouvoirs publics (1) mais il n'a guère les faveurs et les soins des ouvriers que groupe la Confédération Générale du Travail, celle-ci, nettement anti-politicienne, met en pratique la célèbre parole de Karl-Marx : « *l'émancipation des travailleurs sera l'œuvre des travailleurs eux-mêmes* ». Elle reste en lutte permanente contre *la bourgeoisie,* et elle n'espère de victoire que de l'effort de la classe ouvrière groupée dans ses syndicats, tous en marche vers la *catastrophe* finale (2).

La grève mythe.

Cependant la grève générale leur apparaît plutôt comme un idéal, une *limite* — au sens mathématique

---

nombreux exemples dans un article de M. Dagan. *Des grèves patronales*, Revue Blanche, 15 juillet 1901). Le plus souvent les grèves de patrons affectent la forme de lockout, c'est-à-dire de renvoi en masse par mesure de représailles contre les ouvriers.

(1) Les tenants de cette thèse sont les socialistes unifiés.

(2) Le mot *catastrophe* n'est pas trop fort, il est employé par MM. Gide et Rist, dans leur livre : *Histoire des doctrines économiques.*

du mot, — que comme une réalité à attendre. Georges Sorel dit que c'est un *Mythe*(1). La plupart d'entr'eux ne laissent pas d'attendre avec impatience la grève

(1) Voici, à titre documentaire, la façon dont Georges Sorel envisage la possibilité de la grève générale : « Il faut juger les mythes comme des moyens d'agir sur le présent ; toute discussion sur la manière de les appliquer matériellement sur le cours de l'histoire est dépourvue de sens. *C'est l'ensemble du mythe qui importe seul* ; ses parties n'offrent d'intérêt que par le relief qu'elles donnent à l'idée contenue dans la construction. Il n'est donc pas utile de raisonner sur les incidents qui peuvent se produire au cours de la guerre sociale et sur les conflits décisifs qui peuvent donner la victoire au prolétariat ; alors même que les révolutionnaires se tromperaient, du tout au tout, en se faisant un tableau fantaisiste de la grève générale, ce tableau pourrait avoir été, au cours de la préparation à la révolution, un élément de force de premier ordre, s'il a admis, d'une manière parfaite, toutes les aspirations du socialisme et s'il a donné à l'ensemble des pensées révolutionnaires une précision et une raideur que n'auraient pu leur fournir d'autres manières de penser.

« Pour apprécier la portée de l'idée de grève générale, il faut donc abandonner tous les procédés de discussion qui ont cours entre politiciens, sociologues ou gens ayant des prétentions à la science pratique. On peut concéder aux adversaires tout ce qu'ils s'efforcent de démontrer, sans réduire, en aucune façon, la valeur de la thèse qu'ils croient pouvoir réfuter ; il importe peu que la grève générale soit une réalité parfaite ou seulement un produit de l'imagination populaire. Toute la question est de savoir si la grève générale contient bien tout ce qu'attend la doctrine socialiste du prolétariat révolutionnaire (Réflexions sur la violence, 3e édition, p. 180-181.)

générale ; et ce sont ceux-là qui font les grèves partielles, grandes manœuvres de la grève générale.

On voit ainsi combien s'est amplifiée l'idée de grève. Longtemps elle resta un moyen — le dernier — employé par les ouvriers pour obtenir de leurs patrons une réforme. Elle était strictement professionnelle tant qu'elle fut appelée droit de *coalition*; quand elle a été baptisée simplement *la grève*, elle n'a pas tardé à devenir politique.

La grève est donc un fait, et même une théorie syndicaliste. Mais ce n'est pas à ce point de vue que nous comptons ici l'examiner.

Division de cet essai

Est-elle un état de droit ? C'est-à-dire y a-t-il un texte législatif qui régisse la grève ? A-t-elle une existence légale ? A-t-elle comme on dit aujourd'hui dans un pléonasme, son statut légal ? Voilà ce que nous étudierons d'abord en nous aidant de l'histoire.

Cette étude préliminaire sur la grève nous aidera puissamment dans l'étude qui suivra sur la grève dans les services publics ; et, des conclusions de notre première partie nous tirerons quantité d'arguments *a fortiori* et *a contrario*.

CHAPITRE II

LA GRÈVE EST-ELLE UN ÉTAT DE DROIT

Les Règles du Droit Civil

La grève, avons-nous dit, est la cessation concertée et collective du travail. Cette cessation collective n'est faite — et c'est une *tautologie* — que de cessations individuelles. Celles-ci présentent un caractère juridique prévu par le Code civil (art. 1780 complété par la loi du 27 décembre 1890).

Il résulte de cette loi et de la jurisprudence que, dans le cas d'un louage à durée indéterminée, l'ouvrier peut donner congé au patron, *sans motif sérieux*, en le prévenant simplement quelque temps à l'avance. Ce temps, appelé *délai-congé*, est fixé par les usages locaux et professionnels ; il est généralement égal à la période pour laquelle l'ouvrier reçoit son salaire (1).

---

(1) Il convient de remarquer que dans tout le Code civil il n'y a qu'un seul article qui règle les rapports entre patrons et

Si l'ouvrier ne respecte pas ces règles son patron peut lui demander des dommages-intérêts. Les tribunaux (conseils de prud'hommes) sont juges souverains en ces matières.

Voilà, rapidement, quel est l'état de la question en cas de cessation individuelle du travail. C'est l'application stricte, pure et simple, des articles 1142, 1184, 1780 du Code civil.

Mais une cessation collective n'a pas le même caractère. Un ouvrier qui cesse le travail n'a pas l'intention de le reprendre chez le même patron. Un ouvrier qui se met en grève a l'intention de reprendre le travail lorsque son patron aura — contraint par la grève — accédé à ses revendications et à celles de ses camarades. Le contrat de louage de service n'est donc pas rompu par la grève. Tout au plus peut-on considérer la grève comme une cause de résiliation, au profit du patron, conformément à l'article 1184 du Code civil.

Mais ici il convient de faire une distinction. Si l'ouvrier est engagé pour une période déterminée, soit par une date, soit par l'exécution définitive de tel ouvrage, il est incontestable que la grève ne suffit pas

---

ouvriers. Il y en avait un autre, l'article 1781, mais il mettait les ouvriers entre les mains des patrons. Cette remarque montre le caractère bourgeois, capitaliste du Code civil, fruit de la Révolution.

à rompre le contrat de louage de service. C'est ici que le patron, s'il juge utile de se débarrasser du concours de cet ouvrier, devra s'adresser aux tribunaux. Mais s'il n'y a pas de durée déterminée ? Si le contrat peut être rompu par un simple préavis ? Dans ce cas la grève rompt le contrat, elle équivaut à une résiliation.

Voyons, maintenant, dans un historique rapide, quelles ont été les règles particulières appliquées à la Grève considérée comme moyen de coercition des ouvriers contre les patrons..

Historique des conditions légales de la grève

De tout temps la grève a été un moyen, le dernier, *l'ultima ratio* des ouvriers pour faire adopter leurs revendications par leurs employeurs.

Antiquité

Les savants, les érudits, signalent des grèves en Grèce. M. Waltzing (1) rapporte qu'à Paros une statue fut élevée par le Sénat à un agronome qui avait su

---

(1) Etude historique sur les corporations professionnelles chez les Romains.

prévenir une grève en forçant les ouvriers à travailler et les patrons à leur verser un certain salaire. Tite-Live rapporte une grève de *tibicines*, qui a précédé de plus de vingt siècles la grève des musiciens survenue à Paris en 1902 (1). A Rome encore, la retraite de la plèbe sur le Mont Sacré présente tous les caractères d'une grève politique. Ce sont là cas exceptionnels. L'esclavage empêchait les grèves. Pour pouvoir faire grève il faut jouir d'une certaine liberté ; or les esclaves ne sont pas des *personnes*, mais des *choses* entre les mains de leurs maîtres. D'ailleurs il y avait, à cette époque, beaucoup d'ateliers familiaux ; c'est-à-dire que tout ce qui était utile à la vie était fabriqué à l'intérieur même de la famille au fur et à mesure des besoins. La classe ouvrière — pour employer une expression moderne — devint remuante à Rome au moment où la diffusion du christianisme amena l'affranchissement d'un grand nombre d'esclaves. Dès lors, les ouvriers libres eurent moins à redouter la concurrence du travail servile, et leur condition s'améliora un peu, ils eurent quelques ressources. Des coalitions se formèrent entr'eux et l'empereur Zénon édicta des peines contre les *grévistes* dans deux constitutions qui figurent au code de Justinien.

---

(1) Tite-Live. Histoire Romaine, IX, 39.

Le Moyen âge et la Monarchie

Il ne faut pas chercher des grèves dans toute la période des Invasions. Il n'y avait pas d'industrie, il ne pouvait pas y avoir de grève.

Du XII[e] au XV[e] siècle l'industrie existe bien, mais sous la forme corporative. L'ouvrier avait alors une condition voisine de celle de son patron ; il habitait chez celui-ci, et l'ensemble des règles qui régissaient la corporation assurait à l'ouvrier une protection efficace. Il n'y avait pas d'ouvrier au sens moderne du mot ; il y avait des compagnons. « Le rang de compagnon n'était qu'un degré dans la hiérarchie industrielle, non un titre de profession ; degré passager, du reste, qui conduisait à la maîtrise » (1). M. Levasseur (2) cite un statut de la ville de Reims qui défend, en 1292, les coalitions entre tisserands ou drapiers et détermine la manière dont sera fixé le prix de la main-d'œuvre. Beaumanoir (3) parle aussi des gréves et il les appelle « *alliance fete contre le commun pour fit* » Ce

(1) Brentano Lujo « La question ouvrière », traduit de l'allemand par L. Cambert, Paris, 1885, p. 8.

(2) « Histoire des classes ouvrières avant 1789 », 2[e] édition, tome I, p. 340.

(3) « Coutume de Beauvaisis », chap. XXX, n° 884, édit. Salmon.

qu'il convient de souligner tout particulièrement dans le texte de Beaumanoir, c'est la raison qu'il invoque contre les grèves. — Il convient de la souligner surtout dans cette essai où l'on se propose d'étudier plus particulièrement les grèves dans les services publics. — Il ne faut pas qu'il y ait de grève, dit-il, parce que le public ne peut souffrir que l'ouvrage ne soit pas fait (*... car cil de chacun mestier s'efforceroient de prendre plus grans louiers que reson et li communs ne se puet soufrir que li ouvrage ne soient fet*). Et au nom de cet intérêt public, que nous aussi nous invoquerons plus loin, il demandait au Souverain et aux seigneurs de mettre la main sur toutes les personnes qui ont consenti à cette alliance, de les tenir en longue et étroite prison et de leur faire payer à la fin de leur peine 60 sous d'amende.

Voilà déjà au XIII[e] siècle la grève considérée comme un délit! Toutefois en France on ne fit pas comme en Allemagne où 33 tisserands furent pendus à Cologne et 1800 expulsés en 1371. Même langage chez Bouteiller au XIV[e] siècle.

D'ailleurs, à cette époque, et même plus tard, toutes les mesures de répression englobaient aussi bien les ouvriers unis contre leurs patrons que les patrons unis contre le public.

Avec le développement de l'industrie le nombre des grèves augmenta : en 1539 les ouvriers imprimeurs de Paris se mettent en grève, en 1542 ceux de

Lyon; en 1545 les ouvriers des industries de luxe, les ouvriers boulangers de Paris les imitent.

Toutefois, en France, les mesures de répression des coalitions ne sont pas d'ordre général. Les rois prennent plutôt des ordonnances particulières à la suite de telle grève où des désordres se sont produits, et les pénalités frappent davantage les fauteurs du désordre que les grévistes en tant que grévistes.

Autre caractère : le prix de vente des denrées ou la rémunération des divers travaux étant fréquemment fixés par des ordonnances royales ou par l'autorité administrative locale (1) ou par les statuts de la corporation rédigés à la fois par les maîtres et les compagnons — les mesures coercitives contre les coalitions n'intervenaient que si celles-ci avaient pour but d'exiger une augmentation *excessive* du prix de la main-d'œuvre. « La troisième espèce de monopole se fait lorsque les personnes de la même profession font entr'elles des conventions injustes et préjudiciables au public, par exemple, si tous les ouvriers d'un certain métier convenaient entre eux de ne tra-

---

(1) Ordonnance de Philippe VI de Valois, rendue à Vincennes le 18 mars 1330 (Isambert, IV, p. 383). Ordonnance de Jean le Bon, du 30 janvier 1350 (Isambert, IV, p. 574). Mandement de Jean le Bon, du 14 février 1351 (Ordonnance des rois de France de la 3e race, L. de Laurière, tome II, p. 489). Ordonnance de Charles VI de juillet 1385 (Isambert VI, p. 580).

vailler qu'à un certain prix qui serait excessif. » (1) Ce caractère répressif des ordonnances, contre la coalition, se manifeste encore dans la dernière, prise en cette matière à la date du 19 mars 1786 (2). Il convient de dire que ce régime répressif, dont la sévérité n'est *rigoureuse* qu'autant qu'il y a péril pour l'ordre public est en harmonie logique avec le système corporatif qui assure à l'ouvrier une protection et une garantie effectives, morales et matérielles, et qui le fait participer à l'œuvre commune, non pas comme un prolétaire, mais comme un membre de la grande famille professionnelle. Nul ne peut, ni le patron, ni l'ouvrier, déroger aux règles de la corporation qui sont de véritables actes consentis par chaque partie les garantissant l'une et l'autre de leur réciproque arbitraire. Il y a, en un mot, possession d'état.

La Révolution, l'Empire

La Révolution proclama la liberté du commerce et de l'industrie. Elle abolit les chartes corporatives. Elle nia les *intérêts communs* des ouvriers (3). Le législateur

---

(1) Jousse. « Traité de justice criminelle en France », édition de 1771, tome III, livre XXXVI, page 883.

(2) Isambert. « Anciennes lois », tome XXIII, page 370.

(3) Rapport Le Chapelier sur la loi du 14-17 juin. Mavidal et Laurent. Archives parlementaires 2e série, tome XXVII. Séance du 14 juin 1791, p. 210.

révolutionnaire les qualifiait même dédaigneusement de *prétendus*. *Il n'y a plus de corporations dans l'état*, disait Le Chapelier dans son rapport, *il n'y a plus que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général. Il faut remonter au principe que c'est aux conventions libres, d'individu à individu, à fixer la journée pour chaque ouvrier, c'est ensuite à l'ouvrier à maintenir la convention qu'il a faite avec celui qui l'occupe.* Ce rapport et les lois qu'il précède constituent ainsi l'acte de naissance du capitalisme démocratique et du prolétariat. Dorénavant, la dure *loi de l'or* règlera les rapports entre patrons et ouvriers. Il est facile de savoir quel sera le vaincu.

Dans cette loi s'affirme le caractère *bourgeois* de la Révolution.

Nous entrons donc maintenant dans la période moderne du libéralisme économique et politique. Les actes législatifs qui règleront les questions des grèves sont assez nombreux. Ils réflètent bien l'état de l'opinion publique et sont les témoins des réactions de plus en plus puissantes qui se manifestent dans la classe ouvrière en faveur du droit d'association.

Les lois des 14-17 février 1791 ne se bornent pas à interdire les coalitions accompagnées de violences ou ayant pour but une augmentation *excessive* du salaire. Après avoir constaté dans son article 1^er^ que *l'anéantissement de toute espèces de corporations de citoyens du même état et profession était une des bases fondamentales de la Constitution française* et qu'il im-

porte d'empêcher *de les rétablir de fait sous quelque prétexte et quelque forme que ce soit* — elle prohiba toutes les coalitions quelconques, d'une manière absolue par son article 4 ainsi conçu : « *Si contre les principes de la liberté et de la constitution, des citoyens attachés aux mêmes professions, arts et métiers prenaient des délibérations ou faisaient entr'eux des conventions tendant à refuser de concert, ou à n'accorder qu'à un prix déterminé le secours de leur industrie ou de leurs travaux, les dites déclarations ou conventions, accompagnées ou non de serment sont déclarées inconstitutionnelles, attentatoires à la liberté et à la déclaration des droits de l'homme, et de nul effet. Les corps administratifs et municipaux sont tenus de les déclarer telles. Les auteurs, chefs ou instigateurs qui les auront provoquées, rédigées ou présidées seront cités devant le Tribunal de police à la requête du Procureur de la commune, condamnés chacun à 500 fr. d'amende et suspendus pendant un an de tous droits de citoyens actifs et de l'entrée des Assemblées primaires.* La loi des 17-26 juin 1791 portait des peines plus graves contre les meneurs, ou les auteurs de violences et de désordres. Des mesures sévères analogues s'appliquaient également à l'agriculture (Loi des 28 septembre-6 octobre 1791).

La Convention fut encore plus sévère : La loi du 3 nivôse, an II posait en principe que *chaque ouvrier pourra individuellement dresser ses plaintes et former ses demandes, mais qu'il ne pourra en aucune façon,*

cesser le travail, sinon pour cause de maladie ou infirmité dûment constatée (art. 5) ou « *sans avoir prévenu l'entrepreneur devant deux témoins, six semaines d'avance* (art. 7).

Elle disposa que « *les coalitions entre ouvriers de différentes manufactures, par écrit ou par émissaires, pour provoquer la cessation du travail, seraient regardées comme des atteintes portées à la tranquillité qui doit régner dans les ateliers* (art.4) ». Elle ajoutait dans l'art. 6 : « *Les amendes entre ouvriers, celles mises par eux sur les entrepreneurs, seront considérées et punies comme simples vols. Les prescriptions, défenses et interdictions, connues sous le titre de damnations, seront considérées comme des atteintes portées à la liberté des entrepreneurs, ceux-ci seront tenus de dénoncer à l'agent national de l'administration du district les auteurs ou instigateurs de ce délit qui seront mis, sur-le-champ en état d'arrestation.* Il faut dire à la décharge de la Convention que cette loi était une loi de circonstance ; elle mettait en réquisition les entrepreneurs et ouvriers des manufactures de papier pour la confection du papier monnaie.

Ces dispositions législatives furent remplacées, sous le gouvernement consulaire par les dispositions des articles 6, 7 et 8 de la loi du 22 germinal, an 11 sur *les manufactures, fabriques et ateliers.* Les textes eux-mêmes disant plus et mieux qu'aucun commentaire :

Art. 6 ; « Toute coalition entre ceux qui font travailler des ouvriers, tendant à forcer injustement et abusivement l'abaissement des salaires, et suivie d'une tentative ou d'un commencement d'exécution, sera punie d'une amende de 100 fr. au moins, de 3.000 fr. au plus, et, s'il y a lieu, d'un emprisonnement qui ne pourra excéder un mois ».

Art. 7 ; « Toute coalition de la part des ouvriers pour cesser en même temps de travailler, interdire le travail dans certains ateliers, empêcher de s'y rendre et d'y rester après certaines heures, et en général pour suspendre, empêcher, enchérir les travaux, sera punie, s'il y a eu tentative ou commencement d'exécution, d'un emprisonnement qui ne pourra excéder trois mois ».

Art. 8 : « Si les actes prévus dans l'article précédent ont été accompagnés de violences, voies de fait, attroupements, les auteurs ou complices seront punis des peines portées au Code de police correctionnelle ou au Code pénal suivant sa nature des délits ».

Vint le code pénal de 1810, qui, à son tour abrogea la loi de l'An 11 et substitua à ses dispositions celles des articles 414, 415, 416.

Art. 414. — Toute coalition entre ceux qui font travailler des ouvriers, tendant à forcer injustement et abusivement l'abaissement des salaires, suivie d'une tentative ou d'un commencement d'exécution,

sera punie d'un emprisonnement de 6 jours à 1 mois, et d'une amende de 200 à 3.000 francs ».

Art. 415. — Toute coalition de la part des ouvriers pour faire cesser de travailler, interdire le travail dans un atelier, empêcher de s'y rendre et d'y rester avant ou après de certaines heures, et en général pour suspendre, empêcher, enchérir les travaux, s'il y a eu tentative ou commencement d'exécution sera punie d'un emprisonnement d'un mois au moins et de trois mois au plus. Les chefs ou moteurs seront punis d'un emprisonnement de deux à cinq ans ».

Art. 416. — « Seront punis de la peine portée par l'article précédent, et d'après les mêmes distinctions les ouvriers qui auront prononcé des amendes, des défenses, des interdictions, ou toutes prescriptions sous le nom de damnations et sous quelque qualification que ce puisse être, soit contre les directeurs d'ateliers et entrepreneurs d'ouvrages, soit les uns contre les autres. Dans le cas du présent article et dans celui du précédent, les chefs ou moteurs du délit pourront après l'expiration de leur peine, être mis sous la surveillance de la haute police pendant deux ans au moins et cinq ans au plus ».

Comme on le voit les choses nouvelles sont les augmentations des pénalités.

La loi de 1849

Tel était l'état de la législation, lorsque l'Assemblée constituante de 1848 fut saisie d'une proposition d'un de ses membres, M. Morin (de la Drôme) tendant à la modification des trois articles du code pénal relatifs à la grève, ce projet ne put pas être discuté par la Constituante ; elle se sépara et laissa la place à la Législative qui eut à s'occuper dans ses commissions de nouvelles propositions. Entre les projets présentés, et les contre-projets, il y eut en tout six propositions sans compter celui qui devint la loi du 27 novembre 1849.

Ces divers projets se préoccupaient d'établir l'égalité du traitement entre patrons et ouvriers ; certains d'entre eux faisaient intervenir le Conseil de Prud'hommes, soit à titre d'arbitre conciliateur, soit à titre d'arbitre légal. L'un d'entre eux voulait soumettre les rapports entre patrons et ouvriers au droit commun ; c'était l'abrogation pure et simple des articles 414, 415 et 416 du code pénal.

Ce fut le projet élaboré par la Commission de l'Assemblée Législative qui, sur rapport de M. de Vatimesnil, fut adopté, sans amendement après trois lectures et qui devint ainsi la loi du 27 novembre 1849.

Les nouveaux articles 414, 415 et 416 du code Pénal ont conservé le principe essentiel et fondamen-

tal du code de 1810. La loi de 1849 s'est bornée à y introduire les modifications nécessaires pour faire cesser les atteintes qu'il contenait au principe d'égalité des citoyens devant la loi. Ainsi, d'après le code Pénal de 1810, le chef d'une coalition, s'il est ouvrier est puni plus sévèrement que les simples membres ; si c'est un maître qui organise la coalition, il n'existe contre lui aucune aggravation de peine. La loi de 1849 a fait cesser cette inégalité. Dans les deux cas, qu'il s'agisse de coalitions entre patrons ou de coalitions entre ouvriers, il y a aggravation de peines contre les chefs ou moteurs. D'après le code de 1810, les ouvriers qui prononcent des amendes ou des interdictions soit contre les directeurs d'usines et entrepreneurs d'ouvrage, soit les uns contre les autres étaient punis d'un emprisonnement, qui, suivant les circonstances, variait de un mois à cinq ans ; et les patrons qui prononcent des amendes soit contre leurs ouvriers, soit contre d'autres patrons échappaient complétement à l'action pénale. Le nouvel article 415 frappe de la même peine dans le cas ci-dessus prévu aussi bien les directeurs d'atelier ou entrepreneurs d'ouvrage que les ouvriers. D'après le code de 1810, la peine d'emprisonnement contre la coalition d'ouvriers était d'un mois au moins et de trois mois au plus ; contre la coalition des patrons, la loi ne prononçait qu'un emprisonnement de six jours à un mois — la loi de 1849 a établi l'égalité des peines, et, contre les patrons aussi bien que contre

les ouvriers, elle prononce la même peine savoir : un emprisonnement de six jours à trois mois et une amende de 16 francs à 3.000 francs avec faculté, bien entendu, pour le juge de réduire la peine, conformément à l'article 463 du code pénal. Enfin d'après le code de 1810, la coalition des patrons n'était punissable qu'autant qu'elle tend à forcer *injustement* et *abusivement* l'abaissement des salaires, cette condition élémentaire du délit n'était point exigée dans la disposition concernant les ouvriers. La loi de 1849 a supprimé ces mots *injustement* et *abusivement* dans le paragraphe relatif à la coalition entre les patrons, qui dès lors, sous ce rapport, se trouve placée sur le même pied que la coalition entre ouvriers (1).

La loi de 1864

Dans cette discussion Sainte-Beuve posa ainsi le problème : « Il faut, en résumé, ou que l'État me permette de me faire justice à moi-même, ou que l'État me fasse justice ». Treize ans plus tard l'événement vint

---

(1) Première délibération, 11 oct. 1849, *Moniteur universel*, 1849, 12 oct., p. 3065 ; 2e délibération les 16-17-19 nov., *Moniteur universel*, 1849, 17 nov., p. 3700, 18 nov., p. 3710, 20 nov., p. 3726, 3e délibération 26 et 27 nov. *Moniteur universel*, 1849, 27 nov., p. 3800, 28 nov., p. 3816.

donner raison à cet argument. En 1862, les ouvriers typographes de Paris adressèrent au Gouvernement une lettre où l'on remarque le passage suivant : « Nos patrons se refusent aux augmentations que nous demandons, ils estiment que leur industrie ne pourrait pas supporter cette augmentation de salaire. Or, la loi nous interdit le droit de quitter nos ateliers d'une manière concertée. La loi cependant ne peut pas nous laisser sans appui dans cette lutte où nous sommes les plus faibles sans juges dans cette question difficile. Eh bien ! que le Gouvernement soit notre protecteur, qu'il soit au moins notre juge ; nous réclamons son arbitrage ; nous demandons qu'il règle nos salaires » (1).

Les intentions libérales (2) de l'empereur Napo-

---

(1) Rapport de M. le conseiller d'Etat Cornudet sur le projet de loi modifiant les art. 414 et suiv. du Code pénal. *Moniteur universel*, 1864, p. 375.

(2) Nous avons écrit : « Les intentions libérales de Napoléon III » pour suivre une tradition. Libéralisme (ou libéral) est un mot employé dans mille acceptions. Dans son vrai sens historique, traditionnel, le libéralisme est la doctrine qui en politique, en économie sociale veut le triomphe et le règne de la Liberté. Sa formule est : Pas de libertés contre la Liberté. C'était la doctrine-mère de la Révolution qui supprima toutes les franchises, tous les privilèges, toutes les libertés de quelqu'ordre et de quelque nature qu'elles fussenf pour établir la Liberté. C'était celle de Le Chapelier. C'était celle de Napoléon Ier et de Napoléon III ; c'est celle de tous les Césars

léon III hâtèrent la solution de cette question des coalitions.

D'ailleurs, la loi de 1849 ne fut pas appliquée. On s'occupa, à différentes reprises, de la modifier. En 1858, le Ministre du commerce avait prescrit une enquête sur la question des coalitions ; en 1862, sur une pétition des conseillers prud'hommes, M. de Forcade de la Roquette rédigea un long rapport assez ambigu.

Le 5 novembre 1863, à la séance d'ouverture de la session législative, Napoléon III annonça, en ces termes, le dépôt d'un projet de loi : « Je dois vous signaler plusieurs réformes jugées opportunes entre autres... le projet qui modifie la loi sur les coali-

---

dont on peut dire qu'ils établissent la tyrannie de la Liberté. L'aboutissement du libéralisme est le césarisme — l'histoire est chargée de le prouver — comme sa forme parfaite est la démocratie. C'est le César sans fuéros (Voir, Ch. Maurras, Enquête sur la monarchie). Sitôt que ce César accorde à un groupe quelconque de citoyens une liberté définie, précise, il devient antilibéral ; il établit un privilège, un embryon de franchise locale ou professionnelle ; contre la Liberté principe il dresse une liberté pratique. Aujourd'hui les conservateurs qui se disent libéraux demandent donc leur propre mort, ils veulent conserver la société et ils font appel au principe qui la détruit : la Liberté, car qui dit société dit : contrainte, force, autorité.

tions » (1). Ce projet fut déposé sur le bureau de la Chambre le 19 février 1864 par M. Rouher. Il était accompagné d'un rapport de M. Cornudet.

La Commission parlementaire, nommée pour l'examiner, ayant critiqué le projet, le Conseil d'État le modifia et il revint devant la Chambre accompagné d'un rapport de M. Emile Olivier (2).

La Chambre examina le projet (3) et malgré l'opposition de la gauche, qui demanda la suppression pure et simple du projet de la Commission, celui-ci fut adopté le 2 mai par 221 voix contre 36. Le Sénat, dans sa séance du 17 mai 1864 (4), par 64 voix contre 13 déclara que le projet n'était pas inconstitutionnel (5). La nouvelle loi fut promulguée le 27 mai 1864.

Le droit de réunion. La loi du 6 juin 1868

La liberté des coalitions est donc reconnue par le législateur. Mais comment les ouvriers — c'est d'eux

---

(1) *Moniteur universel*, 6 nov. 1863, p. 1311.

(2) Rapport déposé à la séance du 22 avril, *Moniteur universel*, 1864. Annexe, n° 292. n° des 13, 15, 19 et 29 mai.

(3) 27, 28, 29, 30 avril et 2 mai 1864. *Moniteur universel*, 1864, 28 avril, p. 573, 29 avril, p. 579, 30 avril, p. 583, 1er mai, p. 596, 3 mai, p. 608.

(4) *Moniteur universel*, 18 mai 1864, p. 699.

(5) Article 20 de la constitution du 14 janvier 1852.

surtout qu'il s'agit, car on voit en effet que les patrons se concerteront aisément — pourront-ils user du droit nouveau qui vient de leur être concédé ? Pour se concerter, pour se coaliser, il faut se réunir. Or, en 1864, en vertu du décret du 25 mars 1852, les réunions publiques doivent être d'abord autorisées (1). Dans la pratique, la liberté de coalition restait donc soumise au bon plaisir de l'administration. On usa d'abord de la tolérance. L'Empereur déclara, à l'ouverture de la session de 1866 : « J'ai décidé que l'autorisation de se réunir serait accordée à tous ceux, qui en dehors de la politique voudraient délibérer sur leurs intérêts industriels et commerciaux. Cette faculté ne sera limitée que par la garantie qu'exige l'ordre public» (2). Une circulaire du 12 février 1866 sanctionna cette promesse. Les résultats ne furent pas jugés défavorables. Une loi fut jugée nécessaire pour consolider ce qui, jusque-là, n'était que bon plaisir. La loi du 6 juin 1868 permit d'organiser, sans autorisation préalable, les réunions où l'on ne traiterait point de matières politiques ou religieuses. Elle les astreignait à une déclaration préalable signée de sept personnes

---

(1) Décret du 25 mars 1852, art. 2 : « Les articles 291, 292 et 294 du code pénal et les art. 1, 2 et 3 de la loi du 10 avril 1834 seront applicables aux réunions publiques de quelque nature qu'elles soient ».

(2) Discours du 22 janvier 1866. *Moniteur universel*, 23 janvier, p. 66.

domiciliées dans la commune où la réunion devait avoir lieu et remise au préfet ou au sous-préfet trois jours avant la réunion (art. 2).

La loi de 1881 et celle de 1907

Cette loi constituait cependant une gêne à la coalition. Elle fut réduite en 1881. Une loi du 30 juin de cette année astreint les réunions à une déclaration de deux personnes remise simplement 24 heures avant l'ouverture de la réunion. Enfin la loi du 29 mars 1907 a libéré les réunions de toutes ces restrictions : elles sont complètement libres.

Le droit d'association

La liberté des coalitions et la liberté de réunion ne suffisent pas aux ouvriers qui ont des intérêts communs à défendre. Il est nécessaire que ces intérêts soient étudiés. Il faut encore des ressources pour subsister en cas de grève.

L'association, ou syndicat, seule peut donner aux ouvriers cette connaissance de leurs intérêts et cette indépendance matérielle.

La liberté d'association est le second moyen grâce auquel la liberté de coalition n'est pas un vain mot.

Le système du code pénal

En 1864, l'article 29 du code pénal et la loi du 10 avril 1834 soumettaient les associations de plus de vingt personnes à la nécessité d'une autorisation préalable. Mais de tous côtés on réclamait contre cette loi individualiste ; le comte de Chambord écrivait à la date du 20 avril 1865 sa lettre aux ouvriers dans laquelle il rappelait les principes organisateurs de l'ancienne société française. Les chefs républicains, eux-mêmes, pour faire pièce au gouvernement demandaient la liberté d'association que les *grands ancêtres* avaient abolie comme attentatoire aux Droits de l'Homme. En 1869, le comte de Paris publiait son étude célèbre sur les Trade-Union.

La loi de 1884

On s'apercevait partout que la distinction subtile établie par M. Emile Olivier dans son rapport au Corps Législatif entre la coalition et l'association revenait à donner et à retenir. La guerre de 1870 amena la Commune. Les syndicats, plus ou moins régulièrement constitués, qui y avaient participé n'eurent pas une bonne presse. Dix ans après seulement le 22 novembre 1880 le gouvernement, sous

la signature de MM. Cazot, garde des sceaux et Tirard, ministre de l'Agriculture et du Commerce, déposa un projet de loi sur les syndicats professionnels. Ce projet est resté quatre ans sur le chantier parlementaire. Enfin à la date du 21 mars 1884 le projet de loi fut promulgué. La création des syndicats professionnels est autorisée sous certaines conditions de forme. Les syndicats ainsi formés ont une personnalité civile toute relative et la faculté d'ester en justice. Cette loi abrogea l'art. 416 et maintint les art. 414 et 415 (amendement Ribot). Elle n'eut pas les grands effets qu'on en attendait (1).

Elle est trop timide. Elle ne permet pas au syndiqué de participer nettement à la vie de son syndicat, de s'y faire une sorte de famille agrandie où il trouvera une organisation forte, un patrimoine solide pour le défendre. Les syndicats ne pouvant être cela, sont devenus des clubs politiques, des foyers d'agitation révolutionnaire. Toute défense sérieuse des intérêts corporatifs a été bannie. D'ailleurs, il semble bien que les auteurs de la loi de 1884 aient surtout pensé à s'en faire un instrument électoral.

---

(1) Voir sur ce point les dithyrambes de M. Waldeck-Rousseau dans une circulaire du 28 août.

La loi de 1901

Depuis quelques années, sous l'influence anti-parlementaire, anti-politicienne de la C. G. T. les syndicats échappent à cette tutelle. Depuis la loi de 1901 il y a une autre ressource pour les ouvriers, c'est de former des associations conformes à cette loi. Mais de plein droit les syndicats ont plus de capacité juridique que les associations.

Voilà deux étapes successives franchies : 1° liberté de coalition; 2° reconnaissance d'un certain droit d'association.

L'arbitrage. La loi du 27 décembre 1892

Mais voici une troisième étape : la loi du 27 décembre 1892 a institué l'arbitrage facultatif en matière de différends collectifs entre patrons et ouvriers ou employés.

Les dispositions de cette loi ont pour caractères essentiels d'être facultatives et de ne comporter que des sanctions purement morales. Le législateur a simplement voulu mettre à la disposition des parties une organisation toute préparée, et, pour ainsi dire, donner des conseils pratiques aux esprits désireux de concorde; la conciliation prévient la grève ; l'arbi-

trage du juge de paix (arbitrage facultatif) intervient en cas de gréve (art. 10).

Le droit de grève

Après cet exposé une solution s'impose : La grève est bien un droit reconnu et proclamé par la loi ou plutôt par les lois; tout cet ensemble de mesures législatives et de discussions parlementaires ne laisse pas d'être explicite sur l'intention du législateur : il a desserré de plus en plus les liens qui rivaient les ouvriers à la fantaisie et au caprice de leurs patrons. D'abord la coalition n'a plus été un délit ; puis le droit de se réunir a été reconnu ; plus tard celui de s'associer l'a été à son tour ; plus tard encore l'Etat est intervenu dans les grèves et a organisé la conciliation et l'arbitrage.

Mais des jurisconsultes dont l'autorité est grande ont soutenu que le droit de grève n'existait pas (1).

M. Duguit dit : « D'abord il faudrait démontrer que tout individu a également le droit de travailler ou de

---

(1) Voir notamment Duguit : Traité de Droit constitutionnel, tome 1er, p. 514. Jurisprudence de la Cour de cassation. Req., 18 mars 1902. D. P., 1902, 1, 323. Civ., 4 mai 1904. D. P., 1, 289. Civ., 13 mai 1906. D. P. 1907, 1, 372.

ne pas travailler. Mais là n'est pas la question. Les employés qui se mettent en grève sont liés par un contrat de travail ; or nul n'a le droit de ne pas exécuter les obligations nées d'un contrat. S'il est évident que l'employé lié par un contrat de travail n'a pas le droit de refuser individuellement d'exécuter les obligations de ce contrat il est certain qu'un groupe d'employés liés par un contrat de travail n'a pas le droit de refuser collectivement et de concert les obligations nées de ce contrat.

« La loi du 25 mai 1864 en modifiant les articles 414, 415 et 416 du Code pénal, n'est point venue reconnaître le droit de grève, ce qu'elle ne pouvait pas faire, ce qu'aucun législateur au monde ne peut faire : elle est venue tout simplement décider que le concert de la part des ouvriers à l'effet de cesser le travail ou le concert entre patrons pour imposer la baisse des salaires, c'est-à-dire les coalitions d'ouvriers et les coalitions de patrons ne constitueraient plus une infraction pénale. Rien de plus ».

Eh! justement, dirons-nous, tout ce qui n'est pas défendu étant permis, constitue un droit. Ainsi par exemple : il n'est pas défendu de faire du cent à l'heure en automobile sur une grande route. J'ai donc le droit de conduire à cette vitesse ma voiture. Et, si je suis habile chauffeur pour éviter tout accident, nul ne pourra rien me dire, je constituerai cependant une gène pour la circulation ne serait-ce

que par la crainte qu'inspirera une vitesse, je ne serai responsable qu'à l'égard des personnes à qui j'aurai fait subir un dommage. C'est cette responsabilité qui, en fait, m'interdira d'aller aussi vite. Mais mon droit restera quand même, et je pourrai en user quand bon me semblera. Le fait que je puisse être poursuivi en dommages-intérêts par un tiers qui aura souffert un préjudice n'aura aucun effet sur l'existence même de mon droit.

D'ailleurs c'est là une théorie générale : Tout ce que la loi positive n'atteint pas de sa sanction est un droit. L'abus de ce droit donne lieu à des contestations individuelles mais qui osera en conclure la négation du droit ?

Mais c'est là la thése générale. Voyons plus de détails. Et d'abord qu'a voulu faire le législateur ? Incontestablement il n'a pas voulu — au fur et à mesure qu'il facilitait les coalitions — accorder à l'ouvrier, ce que nous appellerons un droit de nue-propriété, sans usufruit sur la coalition.

Donner et retenir ne vaut. C'est ce qu'aurait fait le législateur de 1864 s'il avait décidé simplement de ne plus punir un acte que nul ne pouvait commettre. Son œuvre, sa loi, ne signifieraient rien du tout. Il aurait fait œuvre vaine. Cependant le législateur de 1864 maintenait toujours les prohibitions de l'article 416. Celui-ci disparut en 1884. Et ici l'intention du législateur se précise encore. En 1883 M. Lagrange

rapporteur de la loi sur les syndicats professionnels s'exprimait ainsi devant la Chambre : (1)

« .... les parquets ne poursuivent plus en vertu de l'article 416. Les magistrats ont compris que l'application stricte des dispositions de cet article était la négation même du droit de coalition ».

Et M. Ribot disait à la Chambre dans la discussion de la même loi :

« En ce qui concerne l'article 416 il faut l'abroger : non seulement pour les syndicats professionnels, mais d'une façon générale, parce qu'il punit le concert pour assurer la cessation du travail, lorsque ce concert se traduit par des amendes, ou interdictions ; or il est incontestable que si vous donnez la liberté aux syndicats de s'organiser avec la pensée qu'ils pourront s'organiser à l'état de lutte, il faut leur permettre de procéder, au moins vis-à-vis de leurs membres, par certaines sanctions, certaines amendes ou interdictions, dont nous n'admettons pas la validité au point de vue du droit civil, mais qui au point de vue du droit pénal ne peuvent être l'objet d'aucune incrimination ». Veut-on encore de nouvelles précisions à l'aide des textes ? L'article 10 de la loi du 27 décembre 1892 a été ajouté au projet par un amendement de M. Grousset qui l'a justifié ainsi : « Ne craignez-

---

(1) 6 mars 1883. *Officiel*, mars, annexe, n° 1760, p. 396 et 397.

vous pas que le jour où la grève, je puis dire la guerre, sera déclarée, les patrons comme les ouvriers, les ouvriers comme les patrons, soit par amour-propre soit par tactique, soit par un sentiment exagéré de leurs droits n'hésitent à prendre l'initiative d'une demande d'arbitrage ? .... Je dis que les ouvriers comme les patrons seront retenus, au jour de la grève, par des considérations diverses et pourront ne pas vouloir prendre l'initiative d'une demande d'arbitrage parce qu'ils craindront paraître céder en formulant cette demande. Eh bien ! ne pensez-vous pas qu'il serait bon que la loi leur tendît la main aux uns et aux autres pour les inviter à l'accord et à l'entente que, dans le fond, ils désirent les uns et les autres ? Ne pensez-vous pas qu'il serait sage de leur éviter cette démarche qui leur pèse et de charger le juge de paix d'aller au-devant d'eux en leur disant : « Conciliez-vous, la loi me fait un devoir de vous le proposer » (1).

La voilà bien la loi qui commande à un magistrat d'intervenir en cas de grève ! que peut-elle faire de plus pour reconnaître le droit de grève ?

Mais voici le Ministre, chargé de faire appliquer la loi qui la commente et l'explique devant les préfets. «...Certes, l'arbitrage organisé par la loi de

---

(1) Séance du 22 octobre 1892. Débats parlem., Chambre, 1892, p. 1300.

1872 n'est que facultatif ; on peut le réclamer ou le repousser en toute indépendance ; la liberté de coalition et de grève reste entière, sans aucune restriction ..» (1).

D'ailleurs, le législateur n'a pas manqué d'aller plus loin et le Gouvernement lui-même, à la date du 1er novembre 1900 (MM. Waldeck-Rousseau et Millerand), a déposé un projet de loi sur le règlement amiable des différends relatifs aux conditions du travail. Ce projet de loi, abandonné depuis, organisait positivement le droit de grève jusqu'ici livré à toutes les fantaisies des patrons et ouvriers.

Voilà l'intention du législateur. Mais M. Duguit ne laisse pas de dire que cette intention n'a aucune importance puisqu'il écrit : « La loi du 25 mai 1864, en modifiant les articles 414, 415 et 416 du Code pénal, n'est point venue reconnaître le droit de grève, ce qu'elle ne pouvait pas faire, ce qu'aucune législation ne peut faire ». Et M. Duguit de conclure à l'application des règles du droit commun, c'est-à-dire qu'il considère la grève comme un ensemble de cessations individuelles de travail.

---

(1) Circulaire Siegfried, 23 janvier 1893. *Offic.* du 25, p. 448.

La grève, fait social nouveau

Or, la grève est autre chose. Elle est un fait social nouveau qui oppose, non pas un intérêt individuel à un autre intérêt individuel, mais une classe à une autre classe. La Nation n'est pas une agglomération d'individualités ; elle est une société qui englobe et protège d'autres sociétés : familles, communes, syndicats, corporations, provinces. Des heurts, des conflits surgissent entre ces groupements dont les intérêts sont nécessairement distincts et par conséquent opposés. Il ne convient pas de rapetisser la solution de ces conflits à de mesquines querelles d'intérêts individuels de préavis, de dommages-intérêts et de délai-congé.

Certes, l'industriel et le commerçant, comme l'ouvrier, seront gênés par ces franchises ; le préjudice qu'ils pourront en souffrir sera grave, il pourra atteindre l'industrie et le commerce de la nation.

Dans l'état actuel de notre législation, on comprend très bien que la Cour de Cassation considère la grève comme une rupture de contrat individuel et attache à cette rupture tous les effets de droit. On ne comprendrait même pas qu'elle fît autrement. Et c'est à ce point de vue qu'on peut dire que M. Duguit à raison.

Au strict point de vue juridique, d'ailleurs, la grève

se différencie nettement de la simple et banale rupture du contrat entre un patron et un ouvrier. L'ouvrier qui individuellement rompt le contrat et délaisse l'atelier n'a pas l'intention de revenir travailler. Il part sans espoir de retour. Il va chercher ailleurs une autre situation. Il a l'intention nette, bien arrêtée de faire bénéficier un autre patron de ses capacités. L'ouvrier qui participe à une grève n'a pas l'intention d'abandonner son usine ou son chantier. Il ne veut pas rompre le contrat de travail. Et ici discutons : que signifie le mot *rupture* que la Cour de Cassation emploie ? En premier lieu, on peut comprendre la rupture comme l'inexécution du contrat. Il est clair que quels que soient les mobiles auxquels l'ouvrier ait obéi, la grève sera toujours une rupture dans cette première acception. Mais l'inexécution d'un contrat de la part de la partie obligée à une prestation ne met pas fin à la convention ; elle ne fait que donner le droit à l'autre partie de poursuivre l'exécution forcée, soit d'une manière adéquate, lorsque cela est possible, soit — et à condition que le débiteur soit en faute — sous forme de dommages-intérêts (art. 1142 C. civ.); le créancier peut, en outre, demander la résolution du contrat et, s'il est synallagmatique, suspendre l'exécution de sa propre obligation. Le mot rupture pourrait encore être employé comme synonyme de résolution. Ici il n'y a pas de doute : la grève n'est pas par elle-même une résolution du contrat, puisque cette résolution ne peut avoir lieu de plein droit ;

il faut qu'elle soit demandée et obtenue en justice, Pour qu'il en fût autrement, il faudrait que le contrat passé entre l'employeur et l'employé contint cette clause formelle que, dans le cas d'adhésion du premier à une grève ouvrière, l'engagement serait résolu de plein droit. Enfin l'expression de rupture peut désigner la résiliation du contrat. C'est cette résiliation qui, possible seulement par le *mutuus dissensus*, par la volonté réciproque des deux parties dans les louages de service à durée déterminée, est laissée par l'article 1780 du Code civil au gré de la volonté unilatérale de l'une d'entr'elles lorsqu'il y a contrat à durée indéterminée. On peut donc voir dans la grève une rupture de fait entre l'employeur et les employés. Et encore, dans nombre d'hypothèses, des ententes plus ou moins formelles en vue de la continuation des travaux nécessaires à la conservation de la mine, des hauts fourneaux, de l'usine, considérés comme une sorte de patrimoines communs, démontrent que les rapports de faits eux-mêmes peuvent ne pas être entièrement brisés. Mais il est contraire aux principes généraux d'y voir une rupture de droit, au sens proprement juridique du mot, lequel ne peut signfier que la résiliation volontaire, celle que l'autorise l'art. 1780 du Code civil.

Condition de l'Etat pour atténuer les effets des grèves.

Il faut reconnaître qu'une pareille solution est gênante pour les commerçants, pour les industriels, pour les ouvriers, pour la nation entière.

Il y a à cela un remède, il faut organiser le travail, le soustraire aux influences politiques, électorales. Il faut que les ouvriers redeviennent des ouvriers et quittent la profession d'électeurs. Le syndicalisme intégral donnera à leurs associations un patrimoine et une responsabilité ; cette responsabilité dont on veut faire supporter la charge à l'ouvrier isolé. Le syndicat traitera de puissance à pussance avec les patrons. Chaque partie agira dans la plénitude de ses franchises et de ses privilèges.

Tout cela suppose une organisation politique indépendante de l'opinion. A la loi de l'or, du capitalisme démocratique, égalitaire, étroitement, mesquinement juridique, il faut substituer la loi du sang, de la compétence et du métier.

Nous ne pouvons ici insister sur ces points. Cela sortirait du cadre de cette modeste étude. Nous avons voulu simplement signaler la solution naturelle et logique du conflit permanent, endémique qui dresse, l'un contre l'autre, capital et travail. Les conflits locaux ou partiels n'en seraient, peut-être, ni moins

aigus, ni moins fréquents ; mais une vue plus juste de l'intérêt familial, corporatif, national, substitué au mesquin et égoïste intérêt individuel, une confiance réciproque plus grande, le sentiment de la responsabilité développé, permettraient la solution amiable de la plupart avant qu'ils ne deviennent irréparables. Pour le reste, les interventions de l'Etat exerçant son droit de haute police les solutionneraient conformément aux privilèges de la corporation et à l'intérêt public.

De cette étude historique et juridique il faut conclure que la grève est un état de droit et qu'elle constitue en même temps au profit de l'ouvrier — comme le licenciement au profit du patron — un droit.

Mais il convient d'ajouter : par là même qu'il appartient à la collectivité, il doit être exercé non par les ouvriers réunis aux hasards des revendications plus politiques que professionnelles, mais par des ouvriers groupés en syndicats permanents, responsables, parce que doués de la pleine personnalité civile, de la possession d'Etat qui ferait peser sur eux la lourde responsabilité de la richesse, de la propriété. C'est ainsi d'ailleurs que se tempèrent tous les droits par un devoir correspondant de responsabilité en cas d'abus.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

LE MOUVEMENT SYNDICAL CHEZ LES AGENTS DES DIVERS SERVICES PUBLICS

Le mouvement syndical ne pouvait pas manquer de s'étendre aux agents des services publics.

Il y a une antinomie profonde entre la situation faite au fonctionnaire et le régime démocratique.

Voilà un agent qui doit à son supérieur hiérarchique obéissance passive ; et qui cependant ne laisse pas d'être son égal devant la loi.

Bien plus voilà un agent humble, un cantonnier, qui dans tout ce qui touche au service public auquel il appartient doit se plier docilement à une discipline étroite et qui en droit et en fait, par l'intermédiaire de son représentant est le juge de son chef suprême, le Ministre des Travaux publics ! Naturellement, ces

agents penseront : Mais la compétence et les égards que l'on nous accorde quand il s'agit de politique générale, de la direction suprême du pays, pourquoi ne nous les accorderait-on pas quand il s'agit de diriger un service public que nous connaissons ?

L'administration, telle qu'elle est organisée, est d'ailleurs sortie toute armée du cerveau de Napoléon, dont on peut bien dire qu'il fut un dictateur et même un tyran. Il supprima l'Etat en l'absorbant tout entier et créa les administrations. Depuis l'Etat n'a pas été reconstitué ; mais les administrations ont subsisté avec leur discipline comparable à celle de la grande armée, leur hiérarchie étroite, leurs habitudes, leurs *mentalités*, leurs chinoiseries paperassières.

L'Etat a disparu du jour où il a voulu trop embrasser. A ses missions jadis traditionnelles : ordre et justice, diplomatie et défense nationale, il a ajouté toute une série d'occupations, de métiers, de professions, qui l'étouffent. Il est devenu maître d'école, fabricant d'allumettes, de cigares, de cigarettes, marchand de soupe, il s'est improvisé entrepreneur de transports, il a même voulu faire la charité. Toutes choses pour lesquelles il n'est pas fait, qui sont étrangères à son essence d'Etat libre et justicier. Il a cessé d'être l'Etat pour devenir un patron. Comment ses employés, ses salariés, en plein mouvement révolutionnaire, n'auraient-ils pas écrit, eux aussi, leurs cahiers de revendications et prétendu lui imposer leurs *desiderata* ?

Il faut donc reconnaître que ces mouvements sont assez logiques. On ne peut que mal aisément séparer le fonctionnaire du citoyen, le contrôlé, le soumis, du contrôleur, de l'électeur. Le contrôleur, l'électeur, appuiera, naturellement, de tout son pouvoir l'élu qui le protégera et c'est ainsi qu'est né le favoritisme (1). Un mouvement de protestation inverse s'est créé, surtout chez les petits, moins à même de se faire *pistonner* que les grands. Et voilà la lutte et voilà une contingence faite pour exciter et porter au paroxysme les jalousies fondamentales nées de l'antinomie que nous avons signalée.

A une époque où chacun réclame des garanties, un contrat de travail, un statut, les fonctionnaires n'ont pas échappé à l'évolution associationniste. Il n'y a pas encore vingt ans — puisque jusque vers l'année 1898-1899, ils sont hésitants, — que les fonctionnaires ont pris conscience de leur force, c'est qu'ils ne savent pas ce qu'il leur est loisible de faire ; ils ignorent s'il est de leur devoir ou de leur intérêt d'agir. Quelques catégories d'agents se groupent, par un vague sentiment de solidarité, sans but défini. Leurs unions restent locales, peu nombreuses ; ce sont surtout des sociétés de secours, de mutualité, des cercles de camarades. Quelques-unes d'entre elles commencent cependant à s'émanciper. Elles *causent* avec

---

(1) V. Georges Cahen. Les fonctionnaires, chapitre II.

les chefs, mais timidement. Elles sont encore pleines de déférence. De son côté l'administration ferme les yeux ; si elle voit, elle fait comme si elle ne voyait pas ; en un mot elle tolère. C'est qu'encore le mouvement n'a pas d'importance ; elle voit qu'elle tient individuellement les plus remuants qui se gardent bien de dénier son autorité.

Au moment que nous avons dit, un changement se produit. De plus en plus, les groupements d'agents des services publics deviennent strictement professionnels ; ils perdent leur caractère amical. Tout ce qui intéresse l'amélioration de la situation matérielle morale, des agents les préoccupe. Les amicales deviennent des syndicats. Conscients de leur force, ils cherchent auprès des pouvoirs publics du Parlement des appuis qu'ils ne trouvent pas dans l'administration. Le gouvernement ne paraît pas mal disposé à leur égard et à certains d'entre ces groupements nouveaux, il ne refuse ni ses encouragements, ni sa sollicitude (1). Heureux de ces résultats, les groupements d'agents publics marquent une nouvelle étape, les groupements se groupent entr'eux, des fédérations se créent et même celles-ci tentent de créer une fédération nationale qui sera comme l'organe central de tous ces groupements (2).

---

(1) Voir circulaire du 20 septembre 1887.

(2) Cette fédération nationale comptait 215.000 adhérents en 1905.

Vers 1905 c'est une ère nouvelle qui s'ouvre. Les associations ont pris définitivement conscience de leurs forces Elles élèvent le ton, elles ne formulent plus des *desiderata ;* elles présentent des revendications, elles refusent des faveurs, pour réclamer des droits. Les patronages leur deviennent intolérables ; elles revendiquent leur autonomie. L'appui qu'elles sollicitaient des hommes politiques, c'est auprès du prolétariat organisé qu'elles vont maintenant le chercher. Plusieurs d'entr'elles prétendent se transformer, de droit, en syndicats. Les fonctionnaires recourent à l'action directe ; ils ne conversent plus ; ils réclament, ils menacent. Ils vont même jusqu'à interrompre leurs services pour faire pression sur les pouvoirs publics. Ils ne songent plus à une simple amélioration de leur sort ; certains rêvent d'une rénovation de l'administration, d'autres travaillent à la révolution sociale. Le syndicalisme administratif tend à s'internationaliser (1). Vaincus dans cette lutte par toutes les forces coalisées de la jurisprudence, de la loi et de la contrainte matérielle à partir de 1909-1910, les agents des services publics se recueillent.

Ce qui frappe dans l'étude du mouvement associationniste chez les fonctionnaires c'est la concordance du développement de l'idée syndicale et de l'idée de grève. Dans sa lettre ouverte au président du

---

(1) Voyez Cahen. Les fonctionnaires.

Conseil, M. Clémenceau, (du 27 mars 1907) le comité de défense du droit syndical disait : « Notre droit est formel. Pour nous, en effet, l'idée de contrat est exclusive de celle d'autorité et de gouvernement. Nous ne sommes pas des délégués du pouvoir central, des agents de la force répressive et policière, mais des travailleurs, des producteurs ordinaires, et nous voulons être traités comme tels ».

L'Etat y était appelé : « Moloch insatiable » et « Monstre tyrannique et sanguinaire » (1). Quelque temps après les grèves des Postes (avril-mai 1909) et des cheminots (octobre 1910) prouvent bien que les agents entendaient se considérer effectivement comme des ouvriers de l'industrie privée.

---

(1) M. Clemenceau répliqua à cette lettre le 6 avril par une lettre ouverte. C'était peut-être, la première fois que l'on voyait un président du Conseil se livrer à une polémique de presse.

CHAPITRE II

LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'AGENTS DES SERVICES PUBLICS

Nous touchons ici au centre même de cette thèse. A quels fonctionnaires peut-on accorder le droit au syndicat qui, dans l'état actuel des idées, s'analyse en droit de grève ?

Il faut se livrer à une analyse du rôle de l'Etat dans la société et analyser le caractère de la fonction remplie par l'agent.

Rôle de l'Etat

Le premier des rôles de l'Etat est apparemment, de faire régner l'ordre. Par ordre il faut entendre, non seulement, cette tranquillité de la rue, cette sûreté des fortunes et de la vie des citoyens mais la marche normale, régulière des grands services publics sans lesquels la vie moderne est impossible. La civilisation

a étendu le cercle des relations et des besoins humains. Certaines de ces relations, certains de ces besoins sont nécessaires et communs à tous les hommes. Nous ne saurions nous passer du télégraphe, du téléphone, des chemins de fer, des routes, des canaux. Tous ces moyens de communications sont des facteurs d'activité commerciale, industrielle, agricole dont l'Etat tire ses ressources par l'impôt.

C'est donc la vie même de l'Etat qui est intéressée à cet ordre, à cette harmonie.

De plus l'Etat, expression de la personnalité d'une nation, doit au milieu des autres nations lutter pour la première place, comme un individu lutte pour sa vie, pour sa situation. Si, chez lui, cet Etat est soumis à des tiraillements, à des à-coups ; s'il doit être constamment préoccupé de rétablir, comme un « *pion* » dans sa classe, l'ordre troublé, l'harmonie faussée, il ne pourra pas porter toute son attention sur la vie extérieure ; et si ses propres serviteurs, ceux qui, en son nom, remplissent, à l'égard du public, les fonctions de service public se dressent menaçants et indisciplinés contre lui, il ne pourra plus compter sur ses moyens vitaux ; il se désagrègera, il tombera malade : les hommes malades et faibles deviennent la proie des hommes sains et forts. Ce sont ces considérations générales qu'il convenait de placer en tête de ces lignes sur les distinctions entre agents des services publics.

La notion de service public.

On pourra faire ici une objection : Mais qu'appelez-vous service public ? Nous pourrions répondre : Sont services publics ceux qui légalement sont considérés comme tels par l'Etat ; ceux dont il comprend les frais d'exploitation au nombre de ses dépenses. Mais la définition serait trop restreinte. Nous n'avons pas d'ailleurs dans ces rapides considérations générales l'intention d'essayer de définir une notion de service public autour de laquelle les meilleurs juristes discutent encore. Il semble bien que l'on ne puisse arriver à une définition tout-à-fait satisfaisante. Le juriste, comme le philosophe, est obligé de se contenter de définitions générales et vagues. Sitôt que l'un et l'autre veulent ramasser plusieurs idées dans une formule, quelques-unes échappent et le travail doit recommencer.

La méthode empirique s'impose. Il ne faut pas dire : sont services publics les services qui répondent à telle ou telle condition ; mais bien : tels et tels services sont services publics. Et c'est de ces seuls services ainsi définis *a posteriori* que nous voulons parler ici.

A notre avis, toutes les considérations juridiques que l'on peut faire valoir — et non sans juste titre — sur les différentes sortes de fonctionnaires doivent être dominées par ces idées générales.

Fonctionnaires d'autorité et fonctionnaires de gestion

L'esprit subtil des juristes s'est complu, comme en toute matière du droit, à établir des distinctions, à créer des divisions, des subdivisions. C'est ainsi que M. Berthélémy a défendu longtemps et défend encore, mais avec moins d'intransigeance (1), la théorie du fonctionnaire d'autorité et du fonctionnaire de gestion. D'après les partisans de cette distinction — et avec M. Berthélemy on cite son fidèle disciple M. Nézard (2) — les fonctionnaires d'autorité sont ceux qui participent à l'exercice de la puissance publique, ils ont reçu du souverain une délégation de la puissance publique et ont qualité pour exercer contrainte ou commandement vis-à-vis des citoyens; les fonctionnaires de gestion sont ceux qui ne prennent aucune part à l'exercice de la puissance publique, soit qu'ils ne fassent que des opérations matérielles, soit qu'ils fassent des actes juridiques n'ayant pas le caractère d'actes d'autorité.

---

(1) Berthélemy. Droit administratif, 5e édit., p. 50 et 6e édit. 1910, p. 45 et suivantes.

(2) Théorie juridique de la fonction publique, 1901, p. 460 et suiv. Revue générale d'administration, 1904, t. III, p. 144 et 260. Revue du droit public, 1904, p. 554 et 808.

Et d'après ces mêmes auteurs on reconnaît les actes de gestion à ce que l'on conçoit qu'ils puissent être faits par un particulier ; et les actes d'autorité à ce que l'on ne conçoit pas qu'ils puissent l'être. L'intérêt de cette distinction se manifeste: 1° quant à la nature de la nomination : les fonctionnaires d'autorité sont nommés par un acte unilatéral — les fonctionnaires de gestion par un contrat ; 2° quant aux règles de la compétence : les procès entre l'administration et les fonctionnaires d'autorité sont de la compétence administrative — les procès entre l'administration et les fonctionnaires de gestion de la compétence judiciaire. Et enfin voici une conclusion qui nous intéresse par ce qu'elle nous apparaît comme une conséquence logique : les fonctionnaires de gestion peuvent se syndiquer conformément à la loi de 1884 et faire grève — les fonctionnaires d'autorité ne le peuvent pas (1).

Cette théorie est très séduisante. Mais il ne s'agit pas de séduire l'esprit, ni d'édifier une belle construction indice d'un esprit fertile en déductions et distinctions subtiles ; il faut administrer, bien mieux, gouverner. Rien n'est moins du domaine de la théorie. L'application de la théorie des fonctionnaires d'au-

---

(1) Duguit. Traité de droit constitutionel, tome II, p. 429, cf. Bourguine. De l'application des lois ouvrières aux ouvriers et employés de l'Etat, 1902.

torité et des fonctionnaires de gestion nous amènerait à traiter la plus grande partie des fonctionnaires comme des employés ou des ouvriers privés.

Quels seraient les fonctionnaires qui seraient traités comme des fonctionnaires d'autorité et qui, par conséquent, ne pourraient pas se syndiquer, ni faire grève? Les ministres, les préfets, les maires pris dans leur qualité d'agents du pouvoir central, les juges, les officiers et c'est à peu près tout. Les autres : postiers, cheminots, agents des travaux publics, de l'enseignement, des services douaniers, financiers etc., etc. seraient assimilés aux maçons et aux typographes et pour une question d'augmentation de salaire, de renvoi d'un camarade laisseraient quasi inopinément leurs guichets, leurs trains, leurs bureaux, leurs chaires, leurs postes!

Cette théorie n'est pas satisfaisante. Sur ce point M. Larnaude a écrit très justement : « Je nie catégoriquement qu'il y ait dans notre législation une démarcation semblable entre les fonctionnaires. Cette démarcation n'est qu'une vue de théoricien, vue ingénieuse, mais fausse. Elle n'est qu'une construction de logique abstraite : cette grande responsable de généralisations hâtives et mal venues tient lieu des réalités vivantes et pratiques. (1)

---

(1) Revue Pénitentiaire, juin 1906. Dans le même sens : Hauriou, Principes de droit public, 1910, p. 484-485. Esmein, Droit constitutionnel, 5e édit., 1909, p. 634 et 635.

Définition du fonctionnaire

Nous n'avions pas ici à définir le caractère juridique du fonctionnaire — nous ne devons nous préoccuper que de la légitimité du droit de grève des agents quels qu'ils soient qui font partie à un titre quelconque des services publics — Toutefois la notion de fonctionnaire domine ce débat et après le rejet de la distinction proposée, nous pouvons dire avec M. Duguit : « Est fonctionnaire tout agent qui participe d'une manière permanente et normale au fonctionnement d'un service public, quelque soit d'ailleurs le caractère des actes qu'il fait. » Cette notion implique l'idée de permanence des fonctions et celle de rémunération ; c'est celle qui a été adoptée pour les projets de loi sur les statuts de fonctionnaires (1). C'est celle qui, implicitement, sert de criterium pour l'application de la loi des finances du 23 avril 1905 (état L) et de l'article 152 parag, 2 de la loi du 8 avril 1910, qui portent obligation de publier le nombre des fonctionnaires.

Voici donc le fonctionnaire défini ; c'est de ce fonctionnaire ainsi défini que nous disons : Peut-il faire

---

(1) *Officiel,* Doc. parl., Chambre, 1909, p. 1179. *Officiel,* Doc. parl., Chambre, 1910, p. 576.

grève ? Nous disons : Non. Et ici il faut nous référer d'abord aux considérations générales placées en tête de ce chapitre. Il ne faut pas, en effet, nous y insistons, perdre de vue la raison pour laquelle les fonctions publiques ont été établies.

Si les gouvernants et les particuliers ont institué des services publics et des séries d'agents pour en assurer le bon fonctionnement, c'est parce que tout cela correspondait soit à l'accomplissement d'une mission obligatoire pour eux ; soit à un besoin de la Société.

La créance des gouvernés sur le service public

Plus exactement, les particuliers ont besoin que certains services d'intérêt général soient organisés. S'ils le peuvent, ils les agencent eux-mêmes. Mais si cela ne leur est point possible, c'est aux gouvernants qu'il appartient d'intervenir. Ils sont les plus forts, les plus riches, ils sont en mesure de satisfaire aux besoins communs des particuliers et les gouvernants ont pour devoir d'assurer aux gouvernés les services qui leur sont nécessaires. La vie en société est un fait — que certains peuvent regretter mais c'est un fait et il s'impose à nous, malgré nous, avec ses incontestables avantages et ses incontestables inconvénients. — Ceux qui ont pris la charge du pouvoir ont la stricte obligation de maintenir aussi paisible et aussi agréable que possible cette vie en société. Il y

a là une espèce de créance des gouvernés, ou plus exactement d'engagement des gouvernants (1). Ils se mettent eux-mêmes au service de la patrie et ces chefs souverains des services publics remplissent à l'égard des gouvernés le premier en importance de ses services : celui de gouverner.

Il suit de là que, les services publics existent pour les particuliers et à cause d'eux, et c'est à eux qu'il convient avant tout de songer — Notamment le fonctionnement doit s'en faire sans heurts ni à coups. Sinon on est en présence d'un mécanisme intermittent, qui tourne, quand il tourne, à vide et ne sert proprement à rien (2).

M. Chardon, maître des Requêtes au Conseil d'Etat, exposa les mêmes idées dans une réunion organisée à l'hôtel des Sociétés Savantes par les associations de fonctionnaires le 2 avril 1909 (3) : « Je vous expliquerai pourquoi toute grève est inadmissible dans un service public quelconque, aussi bien dans un service assuré directement par l'administration que dans

---

(1) Sur ce point voir Duguit : La situation des particuliers à l'égard des services publics. Revue du droit public, 1907, p. 41 et suiv.

(2) Voir : Grèves et associations de fonctionnaires. Rapport présenté par M. Louis Rolland, au Congrès international de sciences administratives de Bruxelles, 1910.

(3) Compte rendn sténographique dans le livre du conférencier : Le pouvoir administratif, p. 207.

un service public concédé ; car du point de vue où nous sommes pour nous citoyens, le mode d'exécution du service public n'a aucune importance : ce qui importe c'est que le service public soit accompli.

« Pourquoi la nation érige-t-elle en services publics, certains services qu'elle pourrait laisser à l'initiative privée ? C'est parce qu'elle considère que son devoir absolu est de procurer aux hommes réunis en nation, certains instruments nécessaires de vie et de progrès. C'est pourquoi elle ne peut admettre un seul instant que ces services publics soient abandonnés.

« Les agents qui entrent dans les services publics ne sont en aucune manière les salariés d'un patron. Je ne dirai pas, comme on le fait souvent, que c'est parce qu'ils trouvent dans leurs conditions des garanties particulières. Non, c'est en vertu d'une notion plus haute, plus humaine, plus sociale ; c'est parce qu'il faut que la nation assure à tout prix la vie de ceux qui la composent. Les agents des services publics sont tous plus ou moins en service commandé : ils sont liés au service public qu'ils ont librement accepté, comme le soldat et le juré sont liés au service qui leur est imposé par la nation, pour la conservation de l'existence sociale ».

La nomination des fonctionnaires

Et ceci nous amène à un débat juridique qui a son importance. Quelle est la nature de l'acte par lequel un citoyen devient fonctionnaire ? Est-ce un contrat? Est-ce un acte unilatéral ? Si c'est un contrat on comprendra que le fonctionnaire peut le rompre dans les conditions où le contrat de travail peut être rompu (art. 1780 Code civil, loi du 27 décembre 1890) et dans les conditions particulières fixées par le contrat lui-même.

Si c'est un acte unilatéral il est lié par cet acte qui est pour lui un ordre permanent auquel il s'est soumis et on comprend qu'il ne puisse pas faire grève.

M. Chardon admet cette dernière thèse et il est d'accord avec des juristes comme M. Jèze et M. Hauriou qui dit : Sans doute la nomination d'un fonctionnaire est entourée de phénomènes de consentement, mais tout phénomène de consentement n'est pas un contrat... Il n'y a pas échange de consentements : la nomination est un acte unilatéral de l'autorité administrative qui a toutes les allures extérieures d'une réquisition ou comme on dit d'une commission. Cet acte unilatéral se présente comme un ordre et non comme une offre contractuelle. L'acceptation de la

nomination de la part du fonctionnaire se réduit à l'adhésion qu'il donne à un ordre disciplinaire (1).

M. Duguit pense lui aussi que l'acte de nomination d'un fonctionnaire a le caractère unilatéral, mais il n'y voit pas un ordre disciplinaire. S'il en était ainsi, dit-il, le fonctionnaire nommé qui n'accepterait pas sa nomination commettrait une faute disciplinaire. Or, il est évident qu'il n'en commet aucune (2).

On peut répondre que le fonctionnaire n'est nommé qu'autant qu'il a demandé à l'être. Il ne faut voir dans cette demande qu'un des *phénomènes du consentement* dont parle M. Hauriou et qui ne sont pas suffisants pour transformer en contrat la nomination. Et, dans ces conditions, sans qu'il y ait faute disciplinaire au cas de non-acceptation puisqu'il n'y a pas de contrat proprement dit, il y a dans l'acte de nomination un ordre disciplinaire qui consiste dans l'injonction de rejoindre tel poste, à tel endroit, et de s'y conformer à tel règlement. Rien ne ressemble plus à un ordre disciplinaire, ou si le mot disciplinaire évoque trop l'idée de faute ou de refus, à un ordre de service.

M. Berthélémy, fidèle à sa distinction des actes d'autorité et des actes de gestion, enseigne que l'acte qui institue un fonctionnaire d'autorité est un acte

---

(1) Hauriou, Droit administratif, 6e édit., 1907, p. 352, 7e édit., p. 624.

(2) Traité de droit constitutionnel, p. 471.

unilatéral et que l'acte qui institue un fonctionnaire de gestion un acte contractuel « un contrat ordinaire, un contrat de droit privé » (1). Nous avons dit ce qu'il convenait de penser de la distinction originale, cependant avec M. Duguit nous disons : « Mais admettrait-on cette distinction, on ne comprend pas comment le caractère des actes que fait le fonctionnaire peut avoir une conséquence sur le caractère de l'acte par lequel il est nommé » (2).

Ainsi donc, juridiquement, on ne peut assimiler le fonctionnaire à un ouvrier ordinaire, l'Etat à un vulgaire patron.

Et on comprend alors, après ce que nous avons dit comme conclusion de notre première partie, que, *à fortiori*, nous refusions aux fonctionnaires le droit de grève. Mais ces arguments sont encore dominés de beaucoup plus haut par celui-ci, déjà exposé : Il faut que les services publics fonctionnent dans l'intérêt de la nation, de la société, sinon c'est la mort de l'Etat.

---

(1) Berthélemy. Droit admin., 1910, 1re édit., p. 45 ; Nézard. Théorie juridique de la fonction publique, 1901, p. 481.

(2) Duguit, *loc. cit.*, 471. Voir aussi Jèze. Principes généraux du droit administratif, 1904, p. 41 ; Duguit : De l'Etat, des gouvernants et des agents, 1903, p. 401 ; Duguit. Manuel de Droit constitutionnel, 1re édit., 1907, p. 432 et suiv.

L'Etat-patron.

Toutefois cherchons s'il n'y a pas des agents payés par l'Etat et attachés à des services exploités par lui à l'égard desquels ces principes puissent fléchir. Cherchons si parfois l'Etat n'est pas un simple patron. Certains l'ont pensé.

Et notamment les socialistes. Ils ont considéré l'Etat comme un patron, en tant qu'il emploie des postiers, des télégraphistes, des cheminots. Les postes, les chemins de fer, les télégraphes ne sont pas nécessairement des attributs de l'Etat. On peut concevoir des pays où tous ces services soient exploités par des particuliers. En France les postes, les télégraphes n'ont pas toujours été services d'Etat ; et il n'y a pas un demi-siècle que le téléphone était exploité par une Compagnie privée. Aujourd'hui encore, les chemins de fer sont à l'exception d'un seul réseau, exploités par des Compagnies.

Donc concluent, les syndicalistes, l'Etat n'a fait que succéder à un patron ordinaire dans des services qui sont, au fond, des entreprises commerciales. Erreur ; les postes, les télégraphes, les téléphones rendent de très grands services au commerce et à l'industrie. Et c'est là justement une raison pour laquelle il convient de ne pas considérer l'Etat comme un patron et de ne pas accorder aux employés des P. T. T. le droit de grève.

L'Etat remplit là une fonction de serviteur. Il doit rendre ce service puisqu'une fois il s'en est chargé. A l'heure actuelle, dans l'état de civilisation auquel les sociétés sont parvenues, supprimer ces communications c'est ramener le commerce, l'industrie, l'agriculture à ce qu'ils étaient au début du XIX^{e} siècle. Les syndicalistes révolutionnaires qui ne parlent que de progrès, de civilisation, en réclamant l'assimilation de l'Etat à un patron et le droit de grève pour les fonctionnaires, ne tendent à rien moins qu'à rendre vains les progrès accomplis dans l'ordre scientifique et économique.

Et l'on sent bien qu'alors même que l'Etat n'exploiterait pas les Postes, Télégraphes et Téléphones, le droit de grève ne pourrait pas être accordé aux employés de ces services. Ce qui fait la qualité d'un service public c'est, non pas le fait, que l'Etat le dirige mais que ce service rend service au public.

Mais cherchons encore. Les employés des services fiscaux peuvent-ils faire grève ? Les allumettiers, les employés des manufactures de tabac, des poudreries, ne peuvent-ils pas soutenir que l'Etat est à leur égard un véritable patron ? A nos observations d'intérêt général, de service public ne peuvent-ils pas répondre : Est-il d'utilité publique qu'il y ait des chasseurs, des fumeurs ; ne peut-on pas avoir du feu de mille autres moyens qu'à l'aide d'allumettes ? Fort bien, disons-nous. Mais ces services sont institués moins en faveur des particuliers qu'en faveur de l'Etat. Etant

donnée l'universalité de ces consommations, l'Etat en a fait autant de sources d'impôts dont il se sert d'autre part, dans l'intérêt public.

Toutefois ici il y a moins de rigueur, une grève ne dure que quelques jours, au maximum quelques semaines.

Pareils services peuvent, sans qu'il y ait grand danger pour la nation être suspendus pendant ces délais. Il y a des dépôts de tabac, d'allumettes et de poudres qui ne seraient certainement pas épuisés au bout de la période de grève.

D'autre part, le caractère juridique de la nomination d'un employé de ces industries d'Etat ne ressemble pas à la nomination d'un fonctionnaire véritable. Il y a une véritable *embauche* par les directeurs de l'usine.

Ici donc, nous le répétons, moins de rigueur ; c'est plutôt une question de fait qu'une question de principe.

Mais, il y a des industries exploitées par l'Etat et qui constituent de véritables entreprises commerciales. Par exemple, la fabrique de tapis de Beauvais, les Gobelins, Sèvres. Là, les ouvriers sont des ouvriers et non pas des fonctionnaires. Le caractère de service public, et même de service fiscal a disparu et ces employés de l'Etat, payés par lui, occupés par lui d'une façon permanente doivent être soumis aux mêmes règles que les ouvriers de l'industrie privée.

Les agents des services concédés

Nous avons laissé clairement entendre que les agents des services publics concédés devaient être soumis aux mêmes règles que les agents des services publics directement exploités par l'Etat. M. Duguit dit très bien :

Pour être concédé, un service public ne cesse pas d'être un service public, et les agents qui en assurent l'exploitation sont des fonctionnaires. M. Berthélémy est assez gêné par sa distinction des fonctionnaires d'autorité et des fonctionnaires de gestion ; cependant il ne laisse pas de reconnaître qu'une grève des agents des chemins de fer concédés sera plus préjudiciable au pays qu'une grève semblable sur le seul réseau de l'Etat (1).

Le gouvernement n'a pas toujours été de cet avis, et à plus d'une reprise, il a assimilé les cheminots aux ouvriers de l'industrie privée.

La question se posa au Sénat (2) à propos d'un amendement déposé par M. Touron à la loi fixant les conditions de retraite du personnel des grands

---

(1) Berthélémy, Précis de droit administratif, 1re édit., 1910, p. 49.

(2) Séance du 8 juillet 1907, *Officiel*, p. 633 et 634.

réseaux des chemins de fer (1) Cet amendement tendait à refuser aux employés et ouvriers des chemins de fer qui se mettraient en grève le bénéfice de la pension de retraite proportionnelle à jouissance différée. A l'appui de son amendement, M. Touron développa des arguments de deux sortes, les uns tirés du droit, les autres empruntés aux circonstances de fait.

Au point de vue juridique, M. Touron soutint cette thèse que d'après l'article 1780 du code civil modifié par la loi du 27 décembre 1890, l'employé n'a droit à sa retraite ou à des dommages-intérêts, en cas de rupture du contrat de louage de services, que si cette rupture est le fait du patron. Par conséquent, le salarié qui cesse brusquement le travail perd tous ses droits. Quant à la nécessité pratique et politique de viser le cas de grève dans la loi, elle était selon M. Touron, inéluctable. En ne le faisant pas, on consacrerait au bénéfice des agents de chemins de fer un privilège injustifiable. En effet aux termes de l'art. 27 de la loi du 9 juin 1853, sur les pensions civiles, tout fonctionnaire ou employé de l'Etat qui est démissionnaire, destitué ou révoqué perd ses droits à la pension de retraite.

Il en est de même pour les ouvriers des manufactures de l'Etat.

---

(1) *Officiel* du 23 juillet 1909.

Les employés des chemins de fer sont en tous points assimilables aux fonctionnaires, car s'il n'en était pas ainsi pourquoi voter pour eux une loi spéciale ?

En réponse M. Barthou, qui était alors ministre des travaux publics, prononça des paroles qui firent sensation et qui — qu'on nous passe l'expression — ne tombèrent pas dans des oreilles de sourds, puisqu'un an après les cheminots se mirent en grève. « Eh bien ! Messieurs ! disait M. Barthou au Sénat le 8 juillet 1909 (1), quelles que soient les conséquences parlementaires que vous puissiez attacher à mes paroles, quoi que vous pensiez de mon opinion et de mon attitude, qui sont l'opinion et l'attitude du gouvernement, je dis très haut que les employés des chemins de fer ne peuvent pas être assimilés à des fonctionnaires ; qu'on peut, qu'on doit les assimiler à des ouvriers de l'industrie privée (Applaudissements à gauche. Protestations sur un grand nombre de bancs à droite). J'attends qu'on me démontre en vertu de quel texte un ouvrier, un employé des chemins de fer peut être assimilé à un fonctionnaire et ne doit pas être assimilé à un ouvrier de l'industrie privée et, allant jusqu'au bout de ma pensée, je dis qu'à ce point de vue particulier la situation de l'agent qui est employé sur le réseau de l'Etat, ne diffère pas de la

(1) *Officiel*, Chambre, 1909, p. 635.

situation de l'agent qui est au service d'une compagnie privée. A l'heure actuelle, j'attends que l'on me démontre que les ouvriers et employés des chemins de fer n'ont pas le droit de se mettre en grève, qu'ils n'en ont pas le droit légal » (Très bien ! Très bien ! à gauche. Protestations à droite et au centre).

Les arguments de M. Barthou – arguments du gouvernement — furent rétorqués par M. Ribot à la séance suivante, dans un magnifique discours. Sans se soucier des mesquines considérations développées par M. Barthou sur les fonctionnaires qui ont prêté serment et qui par conséquent, d'après lui, sont les seuls à ne pas avoir le droit de grève, M. Ribot prit dans l'argumentation du ministre le point essentiel celui de la légalité, et l'opposa à l'ordre public : « Si vous voulez dire tout simplement que la loi pénale ne permet pas de punir les ouvriers des chemins de fer qui se mettent en grève, ce n'est pas la peine d'affirmer que c'est une thèse nouvelle apportée à la tribune. Cela est trop clair, mais cela pourrait aussi nous amener bien loin, et plus loin que vous ne le pensez, car le droit pénal, que je sache, ne punit pas davantage la grève des fonctionnaires. Au-dessus de la loi il y a les devoirs de la fonction et les obligations de l'ordre public. » Et M. Ribot ne craignait pas de dire qu'on préparait « l'anarchie et le chaos ». M. Ribot n'était pas opposé à une loi sur le statut des fonctionnaires, accordant des garanties.

Il alla même jusqu'à faire remonter jusqu'au régime

électif lui-même les déclarations intéressées de M. Barthou avant les élections législatives : « Vous me direz peut-être — mais vous ne nous le direz pas, car il y a des choses que l'on pense et que l'on ne dit pas — que le moment n'est pas bon, parce que nous sommes trop près des élections et que les employés des chemins de fer forment une grande clientèle électorale, mais il y a beaucoup d'autres clientèles électorales, et c'est de cela Messieurs que nous souffrons, c'est de cela que nous mourrons.» Ici M. Clémenceau proteste et M. Ribot réplique : « On subordonne des intérêts permanents, supérieurs du pays à des considérations secondaires électorales. C'est de cela que la France souffre et c'est de cela qu'elle peut mourir un jour ». D'ailleurs, les deux thèses en présence se manifestèrent beaucoup plus clairement encore, M. Ribot disait : « Cela m'est bien égal que les uns aient prêté serment, que les autres n'aient pas prêté serment ; je ne regarde que l'*intérêt national* ». M. Clémenceau répliqua : « Cela ne vous empêche pas d'être obligé de respecter le *droit individuel* ». Voilà les deux mots qui jugent le débat.

Raison d'Etat ? dira-t-on. Et pourquoi pas ? Sans l'Etat que seraient les individus ? Et la civilisation ne se mesure-t-elle pas au degré d'indépendance et de puissance des Etats ? On voit à quelle hauteur atteint le débat. Il touche au principe même d'où découle toute notre vie politique, depuis la Révolution, aux Droits de l'Homme et du Citoyen.

CHAPITRE III

Les faits de grève

Voila la théorie. Elle n'était que trop favorable pour que les fonctionnaires ne la missent point en pratique.

Trois grèves ont eu un grand retentissement. D'abord celle des P. T. T. en 1909, puis celle des cheminots en 1910. Déjà en 1907 les maires des départements viticoles avaient démissionné en masse. Ils furent poursuivis pour coalition de fonctionnaires. Malgré l'antériorité de la date, nous nous en occuperons en dernier lieu.

La grève des Postes. La jurisprudence de la cour d'appel de Paris

Le 3 juin 1909, au moment où après la seconde grève des agents des postes le gouvernement sévissait énergiquement contre les meneurs, un certain nombre d'agents des postes constituèrent un syndicat dit : « Syndicat national des agents des Postes » Le

gouvernement provoqua alors devant le tribunal de la Seine la poursuite des membres de ce syndicat. Le tribunal prononça la dissolution du syndicat : « Attendu, dit-il, qu'il résulte très nettement des travaux préparatoires et de la discussion de la loi de 1884 que, seuls, les intérêts particuliers étaient en jeu et non les intérêts de l'Etat, c'est-à-dire les intérêts généraux du pays ; que s'il en était autrement, et si le législateur avait entendu étendre aux fonctionnaires le bénéfice de cette loi, il n'aurait pas manqué d'abroger l'article 126 du Code pénal en même temps que l'article 416 :

« Attendu que le droit de grève étant une des prérogatives de la loi de 1884, il ne pourrait se comprendre que les employés de l'Etat puissent en user; qu'en effet, si on admet parfaitement ce droit exercé par des ouvriers qui traitent librement avec leur patron en mesure d'accorder ou de refuser ce qui lui est demandé, on ne saurait l'admettre de la part d'employés de l'Etat chargés d'un mandat ou d'un service public, ou de fonction présentant un intérêt public; qu'ils agissent sous les ordres du pouvoir exécutif, tandis qu'ils sont cependant régis, réglementés et payés conformément à des lois, des décrets-lois et des lois de finances votés par le pouvoir législatif; qu'il pourrait en conséquence, arriver que, dans le cas où le pouvoir exécutif souhaiterait concéder à ses employés certains avantages demandés, le pouvoir législatif le lui refusât et qu'ainsi les employés se trouveraient en lutte et peut-être en révolte contre les représentants eux-

mêmes de la nation souveraine ; attendu, au surplus, que l'Etat-patron ne peut être assimilé à un patron ordinaire ; qu'il ne cherche, en effet, aucun bénéfice personnel ; que ses employés touchent toujours le même salaire, indépendamment des fluctuations de la main d'œuvre ; que ses exploitations sont toujours, même si elles ne sont pas rémunératrices, faites au profit général de tous les citoyens ; qu'il sauvegarde tout à la fois et dans la mesure du possible les intérêts particuliers de ses fonctionnaires et ceux de la nation tout entière ; qu'aucune assimilation n'est donc possible avec le patron, ne recherchant dans son commerce ou son industrie que son intérêt personnel » (1).

Les condamnés firent appel et le 27 octobre 1910 la Cour de Paris rendait l'arrêt suivant : « Attendu que les prévenus ont constitué un syndicat dont les statuts ont été déposés le 4 mai 1909, et qu'ils ont dénommé « Syndicat national des agents des Postes, Télégraphes et Téléphones », mais qu'ils étaient sans droit pour se prévaloir des dispositions de la loi du 21 mars 1884 ; qu'en effet, le texte de cette loi et les travaux préparatoires témoignent suffisamment que le législateur n'a entendu donner l'autorisation de former un syndicat qu'aux ouvriers et employés travaillant pour le compte d'un patron qui, par un droit corrélatif, bénéficiait de la même faculté, que

---

(1) Dalloz, 1911, 2, 331.

la loi qualifie le syndicat qu'elle institue « Syndicat professionnel des patrons ou ouvriers » ; que les travaux préparatoires emploient les mêmes expressions et que, dans les discussions législatives, il est fait allusion aux relations du capital et du travail ; considérant, dès lors, que la loi est inapplicable aux agents des postes, télégraphes et téléphones qui ne peuvent se dire au service d'un patron et dont les rapports de subordonnés vis-à-vis de l'Etat ne sauraient être assimilés à ceux qui existent entre patrons et ouvriers libres de discuter ensemble leurs intérêts respectifs concernant le capital et le travail ; par ces motifs confirme, etc » (1).

Ces deux décisions sont conformes à la théorie développée ci-dessus, cependant il convient d'examiner les arguments juridiques qui les motivent. Le premier est tiré des travaux préparatoires et de la discussion de la loi de 1884. Ces documents prouveraient très nettement l'intention des rédacteurs de cette loi de ne légiférer que pour les patrons et les salariés du commerce, de l'industrie, de l'agriculture, et de laisser de côté les intérêts de l'Etat.

Or, il faut bien reconnaître qu'une pareille interprétation doit être rejetée. A cette époque on ne se préoccupait en aucune façon d'une grève de fonctionnaires. Et il ne faut pas abuser de l'argument *a*

---

(1) Dalloz, 1911, 1, 332.

contrario. Au contraire il semblerait que l'on pût soutenir le contraire, car la loi vise les intérêts *économiques* des syndiqués, mot qui s'ajoute aux mots *industriels*, *commerciaux* et *agricoles* et qui en complète le sens en le généralisant.

L'argument tiré de la non-suppression en 1884 de l'article 126 en même temps que l'article 416 du Code pénal ne porte pas. L'art. 126 vise des cas bien déterminés qui n'ont rien de commun avec la grève dont il est ici question.

D'ailleurs il ne prohibe pas la formation d'un syndicat de fonctionnaires. La suppression de l'art. 416 qui semble être un dernier vestige du droit de coalition, n'a été inscrite qu'incidemment dans le texte de la loi de 1884. Elle n'était pas une conséquence nécessaire de la liberté syndicale, et l'on conçoit que le législateur aurait pu concéder cette liberté tout en laissant subsister l'infraction prévue par cet article.

Le Tribunal a cru donner des raisons juridiques quand il a différencié l'Etat d'un patron ordinaire. Les différences qu'il signale auraient dû lui apparaître au point de vue juridique, plus que secondaires. Au surplus, la question n'est pas là ; il s'agit de savoir si le législateur a voulu refuser aux agents de l'Etat la liberté de se syndiquer.

L'argument de réciprocité invoqué par la Cour : la loi n'aurait donné l'autorisation de former des syndicats qu'aux ouvriers et employés occupés par un chef d'entreprise qui, par un droit corrélatif,

bénéficierait de la même faculté est détruit par les observations présentées plus haut pour l'argument analogue du Tribunal.

En un mot la loi de 1884 ne contient aucune disposition, ni dans ses travaux préparatoires, ni dans son texte, d'où l'on puisse induire que ses auteurs aient voulu refuser aux agents de l'Etat la liberté de se constituer en syndicat.

Cependant il y a un texte qui manifeste clairement l'opinion du législateur sur cette question.

L'art. 13 de la loi du 30 novembre 1892 (1) sur l'exercice de la médecine est ainsi conçu : « Les médecins, chirurgiens jouissent du droit de se constituer en associations syndicales pour la défense de leurs intérêts professionnels, à l'égard de toutes personnes autres que l'Etat, les départements et les communes ».

La portée de cet article avait été précisée par le Ministre de l'Intérieur qui avait dit à la Commission : « Nous ne voulons pas avoir en face de nous des fonctionnaires syndiqués qui puissent discuter avec nous sur leurs devoirs et sur le chiffre de leurs honoraires. Il est tout à fait impossible que les fonctionnaires puissent se syndiquer contre l'Etat, le département et les communes ».

---

(1) Cette loi fut votée à la suite d'un arrêt du 27 juin 1895, par lequel la Cour de cassation décidait que les médecins ne pouvaient pas former de syndicat.

Le Tribunal et la Cour ne pouvaient pas manquer de connaître ce texte et son commentaire. Mais si celui-ci parle des « *fonctionnaires* » celui-là ne parle que des « *médecins* ».

Dans ces conditions, aucun tribunal ne pouvait l'invoquer pour interdire à tous les fonctionnaires de se syndiquer ; et, Tribunal et Cour ont cherché, dans la loi de 1884 elle-même, la source de cette prohibition.

En dernière analyse on voit que l'on est conduit à définir ce qu'est un fonctionnaire. Nous avons dit, dans le chapitre précédent, quelles étaient les principales notions en présence, et pour notre part avec M. Duguit nous nous sommes arrêté à celle de service public. Cependant, juridiquement, légalement, la question est toujours posée. Il faut une loi.

La jurisprudence du Conseil d'Etat

De son côté le Conseil d'État a eu à se prononcer sur la question de la légalité des syndicats et sur la légalité de la grève des Postes. Cette question s'est posée devant lui à propos de l'application de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905.

Cet article inséré dans la loi des finances est ainsi conçu : « Tous les fonctionnaires, civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes les administrations publiques ont droit à la communication per-

sonnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardés dans leur avancement à l'ancienneté ».

Ce texte qui paraît clair, ne laisse pas cependant de prêter à de nombreuses discussions, M. Jeze a montré (1) qu'il soulève six questions principales : 1° Quels fonctionnaires peuvent réclamer la communication du dossier ? 2° Que faut-il entendre par droit à la communication du dossier ? 3° En quoi consiste la communication du dossier ? 4° Quel dossier doit être communiqué ? 5° A quel moment la communication doit-elle avoir lieu ? 6° Dans quels cas la communication du dossier est-elle obligatoire ?

Ce sont là des questions qui ne nous préoccupent que dans la mesure où les solutions données par la jurisprudence rentrent dans notre sujet. Aussi bien étudions les deux arrêts rendus par le Conseil d'Etat à la date du 7 août 1909 dans les affaires Winckel et Rosier.

Rosier, commis des Postes et Winckel, conducteur des perforeuses, c'est-à-dire ouvrier à l'atelier de fabrication des timbres-poste, avaient été révoqués de leurs fonctions par des décisions des 11 et

---

(1) Revue du droit public, 1907, p. 475 et suiv.

13 mai 1909. Ces mesures avaient été prononcées par le Sous-Secrétaire d'État par application du décret du 18 mars 1909. Aucune communication de dossier ne fut faite aux deux révoqués. Ils estimèrent que ces deux arrêtés de révocation étaient entachés d'excès de pouvoir et ils adressèrent un recours au Conseil d'Etat.

A première vue il semble que pareils arrêts n'aient aucun rapport avec la question. Cependant la solution du pourvoi dépend, comme on le verra, de l'avis du Conseil d'Etat, sur la grève des Postiers ; si bien qu'à propos de l'application de cet article de loi le Conseil d'Etat a été amené à définir les conséquences d'une grève de fonctionnaires et la nature de pareille grève.

Pour expliquer la légitimité de la mesure prise par le gouvernement à l'égard des Postiers, le commissaire du gouvernement, M. Tardieu soutenait que la grève fait sortir de plein droit le fonctionnaire du service public. Par la grève, le lien juridique qui réunit les fonctionnaires au service public est rompu de plein droit, comme cela a lieu dans les rapports de patrons à ouvriers d'après la jurisprudence de la Cour de Cassation.

Dans l'espèce, il n'y a pas eu révocation, à proprement parler. Le gouvernement a pris acte de l'abandon des fonctions. Dès lors, on n'était plus dans l'un des trois cas prévus par la loi de 1905 (art.

65) et la communication du dossier n'était pas nécessaire.

En effet, soutenait M. Tardieu, si la grève rompt le contrat en droit privé, alors qu'elle constitue un fait légal et que les parties sont sur un pied d'égalité il doit en être de même *a fortiori* en droit public où la grève constitue un fait illicite. Entre l'Etat et ses collaborateurs intervient un contrat spécial, un contrat de droit public, et les droits et les obligations qu'il entraîne forment pour les fonctionnaires un bloc indivisible. Le fonctionnaire qui accepte sa nomination, accepte par là-même, toutes les obligations que le contrat comporte et notamment celle d'assurer la continuité du service, essentielle à la vie nationale. La grève est incompatible avec la notion même de service public et les fonctionnaires qui se mettent en grève renoncent au bénéfice des règlements qui garantissent leur statut.

Enfin a déclaré le commissaire du gouvernement, il faut que les fonctionnaires sachent que pour eux la grève, même quand elle n'est pas pénalement réprimée, est un moyen révolutionnaire auquel il leur est interdit de recourir. La grève en rompant tous les liens qui les unissent à l'Etat, affranchit l'Etat de l'obligation d'observer les formes qu'il a édictées pour la protection de ses fonctionnaires.

Cette théorie ne laisse pas d'être critiquable. D'abord, au point de vue de l'application de l'art. 65 de la loi du 26 avril 1905, il ne faut pas oublier que

la sortie d'un service public résulte toujours d'un acte juridique.

Or la grève ne saurait être considérée comme un acte juridique ; c'est un simple fait. Un agent qui se rend coupable d'assassinat ne sort pas de plein droit du service public. Il faudra une décision, un acte juridique pour produire ce résultat (1).

Le commissaire du gouvernement a donc confondu le fait qui motive un acte juridique avec cet acte juridique lui-même.

Mais il y a mieux, le gouvernement n'a pas révoqué tous les fonctionnaires qui se sont mis en grève. Quelle est donc la situation de ceux-ci ? Si la grève fait sortir *ipso facto* le fonctionnaire de l'administration ; il faut dire que les grévistes non révoqués ont été réintégrés *ipso facto* aussi. Mais cela est contraire à toutes les règles du droit public en matière de nomination de fonctionnaires. S'il faut un acte juridique pour faire sortir un fonctionnaire de l'administration, il en faut un pour pour l'y faire entrer. Et que diront les agents non grévistes de cette réintégration illégale ? D'ailleurs les avocats des grévistes révoqués ont protesté contre la thèse de M. Tardieu.

La jurisprudence de la Cour de Cassation, ont-ils dit en substance, n'a pas trait à des faits de grève. Cette jurisprudence se fonde sur cette considération

---

(1) Jèze. Revue du droit public, 1909, 496.

que l'ouvrier qui rend impossible par son fait volontaire l'exécution du contrat de travail, rompt par lui-même ce contrat.

Si on veut que cette jurisprudence régisse les fonctions publiques, il faut dire que le fonctionnaire, qui, même isolément interrompt son service, cesse par là-même d'être fonctionnaire. Cette théorie est insoutenable en droit public; on ne peut prétendre qu'un fonctionnaire qui abandonne ses fonctions se révoque pour ainsi dire lui-même. Il ne manque pas au contraire de lois et de règlements qui prévoient des peines disciplinaires en cas d'absences illégales. Il faut six mois d'absence pour qu'un magistrat puisse être déclaré démissionnaire d'office. Les agents des postes, ne sont pas non plus, réputés démissionnaires par le seul fait d'un abandon du service. Il y a des textes spéciaux au service des postes ; l'instruction générale et le décret du 18 mars 1909 qui prévoient des peines disciplinaires contre ceux qui abandonnent leurs service. Ceci implique bien qu'ils ne se sont pas de plein droit exclus des cadres de l'administration.

La thèse que le ministre des Travaux publics soutint dans ses observations en réponse au pourvoi des Postiers diffère de celle de M. Tardieu : En se mettant en grève, les fonctionnaires restent au service public; mais ils offrent implicitement leur démission au chef du service public ; celui-ci peut l'accepter. La décision de révocation,

si elle intervient n'est en réalité qu'une acceptation de démission et doit être traitée juridiquement comme telle. En révoquant les postiers grévistes le gouvernement n'a fait que prendre acte de leur renonciation à leur fonction.

Cette thèse ministérielle, officielle, plus habile que la première, car elle tient compte de l'argument : pourquoi n'avez-vous pas révoqué tous les grévistes ? — ne semble pas plus acceptable que la première. Il est en effet absolument contraire aux faits de voir dans la grève une offre de démission. Il s'agit d'interpréter la volonté qui se manifeste extérieurement par un fait de grève. Est-il conforme aux faits de voir là une offre de démission ? Bien au contraire. Il est évident, ainsi que nous l'avons vu plus haut que l'agent qui se met en grève n'entend pas quitter définitivement le service ; il manifeste même son intention d'y rester ; et cela est tellement vrai que, par la grève, il cherche à améliorer sa condition d'agent. Chercherait-il à le faire s'il voulait sortir du service ? La révocation si elle intervient, est très certainement une révocation proprement dite et non pas une acceptation de démission.

C'est ce qu'ont dit les postiers devant le Conseil d'Etat : Il est tout à fait inexact que la grève puisse équivaloir à une démission. La démission elle-même du reste, ne rompt pas immédiatement le lien qui attache le fonctionnaire à l'administration. Il faut que la démission soit acceptée. La loi du 2 avril 1905 sur

la communication du dossier s'applique à tous les cas, même à celui de grève. Les postiers n'ont pas reçu, en fait, l'avertissement qui devait leur être fait, de la menace suspendue sur leur tête, et qui était nécessaire pour leur permettre de réclamer la communication de leurs dossiers. Tant que cette démission n'est pas acceptée, l'agent ne peut encourir une peine disciplinaire sans avoir droit en vertu de l'art. 65 de la loi de 1905, à la communication préalable de son dossier.

Le Conseil d'Etat d'ailleurs n'a pas plus admis cette thèse qu'il n'avait admis la première. Il a trouvé une troisième théorie qu'il a fait sienne. En se mettant en grève les fonctionnaires restent au service public, mais ils commettent une faute disciplinaire; ils se placent eux-mêmes, par un acte collectif, en dehors de l'application des lois et règlements édictés dans le but de garantir l'exercice des droits résultant, pour chacun d'eux, du contrat de droit public qui le lie à l'administration (1).

Le Conseil d'Etat s'exprime ainsi : « Considérant que la grève, si elle est un fait pouvant se produire légalement au cours de l'exécution d'un contrat de travail réglé par la disposition du droit privé, est, au contraire, lorsqu'elle résulte d'un refus de service concerté entre des fonctionnaires, un acte illicite, alors

---

(1) Dalloz, Périod., 1911-3-17.

même qu'il ne pourrait être réprimé par l'application de la loi pénale ; que, par son acceptation de l'emploi qui lui a été conféré, le fonctionnaire s'est soumis à toutes les obligations dérivant des nécessités mêmes du service public et renoncé à toute faculté incompatible avec une continuité essentielle à la vie nationale ; qu'en se mettant en grève, les agents préposés au service public, sous quelque dénomination que ce soit, ne commettent pas seulement une faute individuelle, mais qu'ils se placent eux-mêmes, par un acte collectif, en dehors de l'application des lois et règlements édictés dans le but de garantir l'exercice des droits résultant pour chacun d'eux du contrat de droit public qui les lie à l'administration ; que dans le cas d'abandon collectif ou concerté du service public, l'administration est tenue de prendre des mesures d'urgence et de procéder à des remplacements immédiats ; considérant que le sieur Winckel ne conteste pas qu'il était au nombre des ouvriers du service des postes qui étaient en grève au mois de mai 1909 et que pour demander l'annulation de l'arrêté par lequel le Sous-Secrétaire d'Etat a prononcé sa révocation, il se borne à alléguer que cette mesure a été prise sans qu'il ait reçu préalablement la communication de son dossier, en conformité de l'art. 65 de la loi du 22 avril 1905 ; mais considérant qu'il résulte de ce qui précède que, quelle que soit la généralité des termes de cet article, le législateur n'a pu comprendre la grève dans un

service public au nombre des cas en vue desquels il a formulé cette prescription... la requête est rejetée » (1).

On voit que le Conseil d'Etat retient la grève comme un fait. Ainsi il ne laisse pas de déclarer que la grève des individus qui ne sont pas au service public n'est pas un droit ayant un contenu positif quoique ce fait ne soit pas punissable.

Quant aux individus au service public le Conseil d'Etat déclare que leur grève est un *fait illicite*, mais ce n'est pas un délit. Mais si la nature délictuelle du fait de grève est indifférente il n'en est pas de même de son caractère illicite. Grève et service public sont deux notions antinomiques. L'individu au service public a l'obligation de gérer le service *tel qu'il est réglé par l'autorité compétente*. Et cette autorité, *en droit*, a le pouvoir et le devoir de régler ce service non pas dans l'intérêt des agents, mais dans l'intérêt du public. Voilà la notion du service public. Il a fallu des siècles (2) pour la dégager des éléments individuels et patrimoniaux qui l'encombraient, pour consacrer ce que l'on appelle parfois le caractère *objectif* du service public. La grève est le fait qui subordonne le service public, c'est-à-dire l'intérêt général aux intérêts particuliers des agents. Quelque respectables que soient les intérêts particuliers, ils ne peu-

---

(1) D. P., 1911-3-20.

(2) Depuis Beaumanoir !

vent l'emporter sur l'intérêt général représenté par le service public. La grève est donc, de la part des agents au service public, un *fait illicite* une *faute disciplinaire*. Le Conseil d'Etat, a tout-à-fait raison de le proclamer hautement.

M. Jèze a présenté une vive critique des arguments du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat, dit-il (1), parle d'un *contrat de droit public* liant les agents à l'administration et fait découler des droits et des obligations de ce contrat. Nul n'a jamais su dire ce qu'était un contrat de Droit public, si ce n'est que ce n'est pas un *contrat* comme tous les autres.

Et dès lors puisqu'un contrat est une catégorie juridique bien déterminée, dire qu'un acte n'est pas un contrat comme tous les autres, c'est dire qu'il ne rentre pas dans la catégorie juridique des contrats ; ce n'est pas un contrat. La chose est importante à relever car le Conseil d'Etat emploie des formules très obscures. D'une part, il affirme qu'il y a des lois et règlements édictés dans le but de garantir l'exercice des droits des agents. Il semblerait donc que, d'après le Conseil d'Etat, ces droits des agents résultent de lois et de règlements et non d'un contrat, ce qui paraît d'ailleurs la vérité. D'autre part, le Conseil d'Etat déclare que ces droits des agents « résultent du contrat de droit public qui les lie à l'administration ». Comprenne qui pourra !

---

(1) Jèze. Revue de droit public, 1909, *loc. cit.*

Avec non moins de véhément bon sens, M. Jèze s'éleve contre la création d'une espèce d'outlaw, qui résulte de ce que le Conseil d'Etat considère que par la grève les agents se placent en dehors de l'application des lois et réglements qui leur accordent des garanties.

Malgré toutes les circonstances de fait qui ont entouré ces révocations — car les ouvriers et les employés des postes révoqués ne peuvent alléguer qu'ils ont été frappés à l'improviste - il est bien certain qu'au point de vue de la technique juridique les arrêts sont difficiles à justifier.

Et la conclusion qui s'impose est celle-ci. Il manque un texte.

Et ç'aura été là, le bon côté et l'intérêt des arrêts du Conseil d'Etat, plutôt mauvais au point de vue juridique. Ils ont pour la première fois agité sérieusement le problème juridique de la grève des fonctionnaires. Les discussions parlementaires ont beaucoup contribué à obscurcir la question et à accumuler les difficultés. A tout ce bavardage inutile et sentimental, à ces affirmations du droit de grève, il faut substituer la méthode scientifique des juristes, analyser attentivement le fait de grève et rechercher froidement, impartialement, une à une d'après les principes généraux du droit public, les conséquences de ce fait.

Jusqu'ici et avant qu'il y ait un texte on peut formuler le principe directeur suivant : 1° la grève

d'une manière générale, et surtout celle des fonctionnaires, est beaucoup moins un droit qu'un fait. — 2° Ce fait n'a pas pour conséquence de faire sortir de plein droit, les agents publics du service public auquel ils sont attachés. — 3° Il ne constitue pas une offre implicite de démission que le gouvernement peut accepter ou refuser. — 4° Le fait de grève ne met pas l'agent hors la loi. — 5° Le fait de grève constitue une faute disciplinaire légitimant l'exercice par les supérieurs hiérarchiques, du pouvoir disciplinaire. — 6° En principe, l'exercice de ce pouvoir doit avoir lieu dans les conditions et avec les limitations prescrites par les lois et règlements. Mais pour chacune de ces garanties, il y a lieu d'examiner, d'après la réduction du texte qui l'édicte, d'après les travaux préparatoires, d'après les circonstances dans lesquelles il a été rédigé, si ce texte a ou n'a pas, une portée générale, vise ou non le cas de grève. Dans le doute la garantie s'applique.

Voilà les conclusions juridiques auxquelles avec M. Jèze nous nous arrêtons. Elles sont sages, nous semble-t-il, puisqu'aussi bien elles protègent le service public c'est-à-dire la société, et ne font supporter aux fonctionnaires qu'une responsabilité, dont ils peuvent aisément mesurer la portée et les conséquences.

La grève des cheminots. Leur mobilisation

Dès le mois de juillet 1910, le Syndicat national des Chemins de fer avait adopté, à la suite de pourparlers demeurés sans résultats, le principe de la grève des cheminots. Elle n'éclata qu'en octobre. Elle se déclara tout d'abord à la Compagnie du Nord. Le mouvement partit des dépôts de la Chapelle et de la Plaine Saint-Denis. Depuis un certain temps la Compagnie avait promis d'assurer à tous ses agents un minimum de salaire de 5 francs par jour. Le samedi soir 9 octobre, notification était faite aux agents de ces dépôts que l'augmentation à eux annoncée leur était accordée en même temps qu'une autre de 0,25 à d'autres agents. Les agents qui ne bénéficiaient pas de la mesure à raison de leur salaire journalier déjà égal ou supérieur à 5 francs, protestèrent immédiatement et demandèrent une augmentation qui leur fut refusée. Ils décidèrent assez rapidement leurs camarades à quitter les dépôts : le soir dans une réunion, tenue rue Ordener, la grève était déclarée et l'engagement pris de ne pas reprendre le travail avant la décision des comités centraux, pour le réseau du Nord, du Syndicat national des Chemins de fer et de la Fédération des mécaniciens et chauffeurs (1). Toutefois

(1) *Temps*, 10 octobre.

l'arrêt complet sur le réseau du Nord ne se produisit que le 11 au matin (1).

Les autres réseaux, pour lesquels le Comité de grève du Syndicat national des Chemins de fer avait décrété la grève, ne suivirent pas ou presque pas le mouvement, sauf un, l'Ouest-Etat, où l'arrêt fut complet (2). Ces déclarations de grève furent accompagnées d'actes de sabotage (3). La Compagnie du Nord, dès le 11, prononçait la révocation de M. Toffin, l'un des principaux meneurs et annonçait des mesures identiques contre d'autres employés. L'administration de l'Ouest-Etat prononçait cinq révocations le 12 octobre.

Quant au Gouvernement il affirmait dès le début que le mouvement était plus politique que professionnel. Une note communiquée aux journaux et la déclaration de M. Briand (4) aux membres de la Presse à l'issue du Conseil de cabinet du 11 octobre faisaient connaître que le Conseil avait approuvé les mesures prises par le Président du Conseil et le Ministre de la Guerre pour occuper militairement, à Paris, et sur l'ensemble du réseau, les points essentiels de la voie, ainsi que les instructions envoyées

---

(1) *Temps* du 12 octobre.
(2) *Temps* du 13 octobre.
(3) *Temps* du 12 et 13 octobre.
(4) *Temps* du 13 octobre.

aux Parquets pour assurer la répression *rapide et rigoureuse* des actes de sabotage.

En même temps paraissait un décret portant la date du 16 juillet 1910 — paru à l'*Officiel* le 12 octobre 1910 — qui ajoutait aux Sections de chemins de fer de campagne créées par la loi du 28 décembre 1888, des subdivisions complémentaires destinées à fournir le personnel et les cadres nécessaires pour renforcer ou maintenir au complet les sections déjà formées. Ce décret était suivi : 1° d'une instruction du Ministre de la Guerre, du même jour, modifiant une précédente instruction du 10 décembre 1909 et organisant les subdivisions complémentaires en question ; 2° de nominations des agents de la Compagnie du Nord dans la 5e section des chemins de fer de campagne et ses subdivisions complémentaires faites par décrets et arrêtés ministériels, datés du 1er septembre 1910 ; 3° d'un ordre d'appel daté du 11 octobre, pour une période de 21 jours, enfin, à partir du 13 octobre, du personnel de la 5e section des chemins de fer de campagne et des subdivisions complémentaires à elle rattachées et du personnel de la division de la traction de la 8e section, c'est-à-dire, en fait, de tout le personnel de la Compagnie du Nord. Dans le *Journal officiel* du 13 ces mesures étaient complétées. Il contenait des nominations, toujours datées du 1er septembre 1910, des agents de l'Etat, du Paris-Lyon-Méditerranée, de l'Est et de l'Orléans à des emplois dans les sections correspondant à leurs réseaux res-

pectifs, et un appel pour ces mêmes agents, daté du 12 octobre, à faire une période de 21 jours à partir du 14 octobre.

Quant au personnel de la Compagnie du Midi, les nominations le concernant, toujours datées du 1er septembre, ne parurent qu'à l'*Officiel* du 14 octobre. Eux aussi furent convoqués pour une période de 21 jours à partir du 16 octobre par un arrêté ministériel, non daté, inséré à l'*Officiel* du 15 octobre.

Toutes ces mesures constituent ce que l'on a appelé la mobilisation des cheminots. Cette attitude énergique ne fut pas sans effet Il n'y eut pas de grève sur les autres réseaux. Et sur le Nord dès le 14 le nombre de voyageurs doublait. Sur l'Etat les gares des Invalides et de Saint-Lazare étaient rouvertes au public. Le 15 la situation redevenait à peu près normale. La reprise du travail s'accentuant de plus en plus, le comité de grève, dans une réunion tenue dans la nuit du 17 au 18, décidait la reprise du travail pour le 18 au matin.

Au point de vue légal, quelle est la valeur des mesures prises par le gouvernement ? On peut se demander si elles ne sont pas que des expédients. Le gouvernement l'a laissé clairement entendre. M. Briand, à la tribune de la Chambre, prononça ces paroles : « Si pour défendre l'existence de la nation, le gouvernement n'avait pas trouvé dans la loi de quoi rester maître de ses frontières, s'il n'avait pas disposé à cet effet de ses chemins de fer,

c'est-à-dire d'un instrument essentiel de la défense nationale, aurait-il dû recourir à l'illégalité, il y serait allé » (1). C'est la doctrine que nous défendons ici : celle du salut public.

Mais il convient de n'examiner ici, pour le moment, que la stricte légalité.

Quels sont les textes qui régissent la situation des cheminots ? La loi du 3 juillet 1877 sur les réquisitions militaires — la loi du 28 décembre 1888 — La loi du 21 mars 1905 (dite du service de deux ans) sur le recrutement de l'armée.

L'article 29 de la loi du 3 juillet 1877 dispose qu'en cas de mobilisation partielle ou totale de l'armée ou de rassemblement de troupes les compagnies de chemins de fer sont tenues de mettre à la disposition du Ministre de la guerre toutes les ressources en personnel et en matériel qu'il juge nécessaires pour assurer les transports militaires. La loi du 28 décembre 1888 contient des dispositions, quant à l'autorité qui dirige les réseaux en temps de guerre. C'est l'autorité militaire qui dirige les réseaux : Le Ministre de la guerre pour le réseau de l'intérieur, le commandant en chef pour le réseau dit des armées. Son article 24 précise que les commandants de corps d'armée ont sous leurs ordres un

(1) *Journal Officiel*, Déb. parl., Ch., séance du 29 oct. 1910, p. 2654.

personnel spécial constitué 1° avec les troupes des sapeurs des chemins de fer ; 2° avec les sections des chemins de fer de campagne, organisées en temps de guerre avec le personnel des grandes compagnies.

En temps de paix, en vertu de l'article 27 les hommes classés dans ces sections qui doivent être organisées par décret, peuvent être soumis à des réunions ou à des appels de 21 jours au maximum. Divers décrets ont réglé l'organisation de ces sections : notamment les décrets du 5 février 1889 et le décret du 8 décembre 1909 publiés dans le *Bulletin Officiel* du ministère de la guerre (édition méthodique, n° 100-8, volume arrêté à la date du 8 avril 1910). Ce décret a été complété par une instruction du Ministre de la guerre portant règlement sur l'organisation et l'administration des sections des chemins de fer de campagne et du personnel technique de la direction de l'armée et de la direc- des chemins de fer.

Avant le décret du 16 juillet 1910 en ce qui concerne les cheminots réservistes il fallait distinguer suivant qu'ils faisaient partie ou non du personnel des sections de campagne.

Ceux classés dans ce personnel, soit sur leur demande, soit d'office, pouvaient être astreints, comme nous l'avons dit, à des appels annuels pour des périodes d'instruction militaire ; les autres, en vertu de la loi du 21 mars 1905 (art. 42), étaient

dispensés de toute période d'exercices dans la réserve et dans l'armée territoriale. Ceux-ci aux termes de cet article sont mis, au cas de mobilisation à la disposition des ministres de la guerre et de la marine ; ils sont en fait non affectés. Mais par l'effet du décret du 16 juillet 1910 et des mesures qui ont suivi jusqu'en octobre, leur nombre a considérablement diminué.

Ce décret du 16 juillet 1910 a créé à côté des sections existantes des subdivisions territoriales complémentaires dans lesquelles ont été employés la plupart des agents non affectés. Ils peuvent donc être soumis à des appels annuels de 21 jours au maximum.

C'est ce décret qui a joué en octobre 1910. Au fond, il n'y a pas eu *mobilisation*; il y a eu des appels en vue d'une période d'instruction.

M. Colly (1) et M. Briquet (2) ont soutenu à la tribune que ces mesures constituaient une atteinte au droit syndical.

Jamais reproche ne fut plus immérité. Le gouvernement reconnut si bien le droit syndical qu'il manifesta à différentres reprises l'intention bien nette de

---

(1) Journal officiel, 1910, Déb. parl. ch., p. 2565, séance du 28 octobre.

(2) Journal officiel, 1910, Déb. parl. ch., p. 2604, séance du 28 octobre.

servir d'intermédiaire entre le syndicat et les compagnies.

Mais le gouvernement a fait avorter la grève en prenant ces mesures ? dira t-on. Nous répondrons : Malgré toute leur connexité, il ne faut pas confondre droit syndical et droit de grève. Ils sont souvent liés en fait, mais il n'échappe à personne qu'il y a mille autres moyens d'affirmation du droit syndical que la grève et, qu'en droit les deux sont distincts.

On a aussi prétendu à la Chambre que la *mobilisation des cheminots* (pour continuer à employer une expression rapide) avait été une atteinte portée au droit de grève. Dans la première partie nous avons montré ce qu'il fallait entendre par droit de grève et dans cette seconde partie nous nous sommes efforcé de montrer que, pour les fonctionnaires agents des services publics, il ne saurait être question de droit de grève.

Ce sont là, si on peut dire, les arguments philosophiques ou tout au moins politiques du débat. Un argument plus juridique est celui-ci : Le gouvernement a utilisé la loi de 1888 et les décrets de 1909 et 1910 dans un but autre que celui en vue desquels ces textes et, notamment le premier, avaient été édictés. On a fait servir « à des intérêts privés une législation qui doit être non seulement au-dessus de nos discussions philosophiques, mais à plus forte raison, au-dessus des appétits individuels, au-dessus des querelles d'intérêts qui divisent les capitalistes et les

ouvriers »(1). Les sections des chemins de fer de campagne, a dit M. Briquet, ont pour but non pas l'exploitation, en temps normal du service des voyageurs civils mais, au contraire, l'exploitation, non pas même du réseau normal pour le transport de troupes au cas de mobilisation ; mais, ce qui est beaucoup plus spécial et militaire, la construction, la réparation et l'exploitatton des réseaux non exploités par les compagnies nationales, c'est-à-dire des réseaux soit conquis sur l'ennemi, soit abandonnés un moment par les compagnies et dont les nécessités militaires forcent les chefs d'armée à assurer l'exploitation » (2). Le législateur de 1888 qui a prévu les périodes de 21 jours ne voulait pas faire continuer aux chefs et aux soldats des sections, le service normal des gares et des trains. Il les a créées « pour assurer leur instruction militaire ; c'est pour faire qu'au jour où une guerre viendrait à être déclarée ces hommes soient capables d'échapper à leur service normal et d'aller sur des lignes ou dans des gares étrangères assurer la construction de nouvelles voies, la réparation des anciennes ou l'exploitation du service. »

Qu'a fait le Gouvernement ? Il a *mobilisé*, *appelé* les cheminots pour leur faire servir les compagnies et non coopérer à la défense nationale. On leur a mis

---

(1) Discours de M. Briquet, loc. cit., p. 2606.

(2) Briquet, loc. cit., 2606, voir aussi discours Colly, loc. cit. p. 2569.

un brassard au bras et le lendemain comme la veille ils ont été à leur service habituel.

Ce qui prouve surabondamment que les cheminots étaient au service des compagnies c'est que ce sont les compagnies qui les payaient. L'instruction du 16 juillet décida que dans les cas où le personnel des sections est maintenu, en cas d'appel dans les emplois du service normal, les dépenses des périodes d'instruction restent à la charge des compagnies. Il y a là une violation de la loi de 1888 et des décrets de 1909 et 1910 et la consécration du détournement des sections de campagne de leur but exclusivement militaire.

L'argument est fort; du moins il le paraît. Il est bien certain que les cheminots ont été au service des compagnies et ont assuré le service normal. Mais est-ce bien exact de dire que leur *mobilisation* a été ordonnée dans un but de défense d'intérêt privé ? Non, on ne peut en aucune façon assimiler la grève des chemins de fer à la grève d'une industrie ordinaire. Les chemins de fer constituent des services publics qui ne souffrent pas d'interruptions. Par les moyens que nous avons dépeints le Gouvernement a plus défendu l'ordre public que l'intérêt privé des compagnies. Celles-ci en ont profité certes ; mais elles ont continué à payer leurs employés puisque aussi bien elles encaissaient les recettes. Si l'Etat avait payé, c'est alors qu'on pourrait dire qu'il intervint dans l'intérêt des compagnies. D'ailleurs M. Berteaux rapportant à la Chambre la loi de 1905 sur

le recrutement disait, à propos du vote du projet de loi qui allait devenir la loi de 1905 : « Le but (celui de la loi) est double : assurer d'une part l'instruction militaire pour ceux qui pourraient être appelés à à défendre le pays ; rappeler d'autre part au citoyen, qu'il est un élément essentiel de la défense nationale ». La mobilisation a rappelé aux cheminots qu'ils faisaient partie de l'armée, que dans leur profession ils avaient des devoirs tout particuliers à remplir, conséquences des avantages nombreux qu'ils en retirent.

On a aussi discuté autour du mode de publication des deux décrets du 8 décembre 1909 et du 16 juillet 1910. On a prétendu que ces décrets n'obligeaient pas les cheminots parce qu'ils n'avaient pas reçu une publicité suffisante. Le premier de ces décrets n'a pas paru à l'*Officiel*. Il a été publié seulement dans l'édition méthodique du *Bulletin officiel du ministère de la guerre*. Le second daté de juillet, a paru seulement en octobre, le 12, à l'*Officiel*. Il est bien certain que depuis le décret du 5 novembre 1870, la promulgation des lois et décrets résulte de leur publication dans le *Journal Officiel*. Mais il ne dit rien des instructions, circulaires et arrêtés ministériels. Pour ceux-ci leur publication résulte d'un simple acte de publicité, quel qu'il soit (1). Quant à ceux-là on

(1) Moreau. Le règlement administratif, p. 396, Cass. 1er décembre 1893 S. 1894, 1.59.

peut dire que leur publication dans l'*Officiel* est rendue nécessaire pour les simples particuliers. C'est pour eux seuls qu'est établie la double présomption que l'insertion fait réputer connue la règle insérée et que la non insertion fait réputer inconnue la règle, même publiée antérieurement. Donc pour un fonctionnaire, pour un agent dont l'exercice de la profession exige la connaissance spéciale de certaines mesures, on peut dire que les prescriptions d'un décret sont suffisamment publiées quand elles ont paru dans le recueil de son ministère ou qu'elles ont été portées à la connaissance de l'administration à laquelle il appartient. Il faut ajouter que pour les cheminots l'ordre d'appel étant nominatif, ils ont reçu une signification personnelle du décret. C'est assurément là la meilleure des publications. Dans le discours dont nous avons déjà parlé, M. Briquet ne manqua pas de se servir de l'argument.

On voit que juridiquement il ne laissse pas d'être sérieux. Cependant les derniers doutes qui peuvent subsister après ce qui précède, disparaissent quand on invoque cette illégalité nécessaire dont parlait M. Briand; et quand on se souvient qu'en fait tout le monde a été à même, surtout les cheminots, de connaître les mesures prises par le gouvernement.

Dans ces conditions, il est bien évident que les cheminots qui n'ont pas répondu à l'appel pouvaient être considérés comme des insoumis. Il n'y a pas eu lieu de poursuivre et le gouvernement a préféré dé-

férer les agitateurs à la justice pour infraction à la loi de 1845 sur la police des chemins de fer ou pour atteinte à la liberté du travail.

Il n'y a eu aucune poursuite pour fait de grève. Et cela est digne de remarque.

L'article 43 du Code pénal est ainsi concu :

« Tous individus chargés, comme membres de compagnie ou individuellement, de fournitures, d'entreprises ou régies pour le compte des armées de terre et de mer, qui, sans y avoir été contraints par une force majeure, auront fait manquer le service dont ils sont chargés, seront punis de la peine de la réclusion et d'une amende qui ne pourra excéder le quart des dommages-intérêts, ni être au-dessous de 500 fr. le tout sans préjudices de peines de plus fortes, en cas d'intelligence avec l'ennemi ».

Le suivant stipule que « lorsque la cessation du service proviendra du fait des agents des fournisseurs, les agents seront condamnés aux peines portées par le précédent article ».

On aurait donc pu trouver, peut-être, dans ces deux articles, étant données les circonstances, des textes répressifs à l'égard des cheminots. Il faut reconnaître que c'eût été peut-être difficile car à la suite de leur *mobilisation* les cheminots n'étaient plus des agents des fournisseurs, mais des soldats.

En 1896, lors de la discussion au Sénat de la proposition Merlin-Cadenet tendant à enlever le droit de grève aux cheminots, MM. Bernard et Cavai-

gnac, ministre de la guerre, soutinrent que ces deux articles suffisaient à assurer la répression, mais ils n'envisageaient pas l'éventualité d'une mobilisation.

Voici des faits qui confirment la thèse de non application de ces articles.

Le Tribunal correctionnel de Boulogne-sur-Mer (1) se déclara incompétent pour juger un agent de la Compagnie du Nord qui avait déchiré un ordre d'appel et avait provoqué ses camarades à l'imiter. Le maire de Béthune avait fait afficher quelques jours avant une élection qui devait avoir lieu le 16 octobre 1910 l'avis suivant : « En conséquence de la loi du 28 décembre 1888, des dispositions du décret du 8 décembre 1909, modifié le 16 juillet 1910, et par application des lois du 30 novembre 1875, article 2 ; du 21 mars 1875, article 9 ; le droit de vote est suspendu pour le personnel des sections de chemins de fer de campagne et de subdivisions complémentaires territoriales qui y sont rattachées, ainsi que pour le personnel de la division de la traction de la cinquième section, convoqué par arrêté ministériel du 11 octobre 1910, pour une période de 21 jours, à dater du 13 du même mois. Les délinquants seraient passibles des peines prévues par les lois. Le maire de Béthune porte cet avis à la connaissance des intéressés, con-

(1) 7 décemb. 1910, D. P. 1911, 5.5.

formément aux instructions qu'il a reçues de l'autorité supérieure ».

A la date du 25 novembre 1910, le Conseil de Préfecture du Gard rendait un arrêté qui, par prétérition admettait cette thèse. Cet arrêté (1) déclarait irrecevable une protestation contre l'élection d'un cheminot comme conseiller municipal de la ville de Nimes. L'argument invoqué par le demandeur poursuivant l'annulation était le suivant :

« En vertu du décret de mobilisation rendu par Monsieur le ministre de la guerre à la suite de la grève des cheminots, le sieur P... S... était au jour des élections au service de l'armée de terre et par conséquent non électeur et encore moins éligible ». Le Conseil de Préfecture repoussa cette demande par les arguments suivants :

« En droit — considérant qu'aux termes de l'article 2 de la loi sus-visée du 21 mars 1905, le service militaire a une durée de 25 ans et s'accomplit selon le mode dèterminé par ladite loi ;

« En fait — considérant qu'il résulte de l'instruction, et, qu'il n'est pas contesté, que le sieur P... S... est né à , en 1863 ; que par suite, il était libérable du service militaire au 1er janvier 1909 et ne pouvait plus être mobilisé à partir de cette époque ;

---

(1) *Temps* du 29 nov. 1910.

sur le grief relatif aux cheminots mobilisés qui auraient pris part au vote ; considérant que le protestataire ne fait pas connaître le nombre de cheminots mobilisés qui auraient pris part au vote ; que d'après les énonciations du procès-verbal, ce nombre serait sans influence sur le résultat de l'élection étant donnée la majorité obtenue par le candidat proclamé sur son concurrent. »

Le Conseil de préfecture pensait donc que les cheminots étaient bien des soldats et, que pour cette raison ils ne pouvaient participer à aucune élection.

La grève des maires du Midi.

Voici maintenant une troisième grève de fonctionnaires publics, celle des maires du Midi qui en 1907 à la suite de l'agitation viticole donnèrent, de concert, leurs démissions.

La première question de savoir si les maires sont des fonctionnaires publics est vidée. Incontestablement les maires sont des fonctionnaires. Fonctionnaires électifs certes, mais fonctionnaires cependant. D'ailleurs cette question a été vidée par l'arrêt de la Cour de cassation. Il s'agissait de leur appliquer l'art. 126 du Code pénal, qui déclare coupable de forfaiture et frappe de dégradation civique les fonctionnaires publics qui auront, par délibération, arrêté de donner des démissions dont l'objet ou l'effet seront

d'empêcher ou de suspendre soit l'administration de la justice, soit un service quelconque. Dans son arrêt (1) la Cour de cassation résume ainsi les faits : « Attendu que des énonciations de l'arrêt attaqué (2) il résulte que dès le mois de mai 1907 le comité d'Argelliers dont Ferroul, maire de Narbonne, faisait partie avec Albert Marcellin, Cathala, Cabanes, Richard et Bourges, menaça les pouvoirs publics du refus de l'impôt et d'une sorte de suspension de la vie publique, par la démission concertée des maires et de tous les élus ; que le 11 juin, le même comité enjoignit aux maires, adjoints et conseillers municipaux d'adresser, dans le délai de trois jours, leurs démissions collectives aux préfets de leurs départements ; que, conformément à ces instructions, Ferroul, Guiter, Coste et Arnaud, maires, donnèrent leurs démissions ; que l'arrêt constate, en outre, que ces magistrats municipaux, qu'il déclare avoir agi de concert, fermèrent les bureaux des mairies, suspendirent tous les services, même ceux de l'état civil, et refusèrent les permis d'inhumer ; que Guiter, Coste et Arnaud firent murer et obstruer les portes des mairies ».

Et elle rejette le premier moyen du pourvoi tiré de la violation de l'art. 126 du Code pénal. « Attendu, dit-elle, que les maires qui représentent, dans la com-

(1) 6 décembre 1907, D. P. 1910, 1.43.
(2) Montpellier, 5 oct. 1907.

mune, le pouvoir central et qui ont reçu la mission légale d'assurer, sous l'autorité de l'administration supérieure, notamment la publication et l'exécution des lois et règlements et des mesures de sûreté générale, rentrent à cet égard, dans la catégorie des personnes qualifiées fonctionnaires publics par l'art. 126 du Code pénal ».

Et maintenant pourquoi n'a-t-on pas fait usage de cet article et de ceux de la Section III (Chapitre II, titre I, livre III) du Code pénal contre les autres fonctionnaires qui se sont mis en grève ! L'article 123 porte : « Tout concert de mesures contraires aux lois, pratiqué soit par la réunion d'individus ou de corps dépositaires de quelque partie de l'autorité publique, soit par députation ou correspondance entre eux, sera puni d'un emprisonnement de deux mois au moins et de six mois au plus, contre chaque coupable, qui pourra de plus être condamné à l'interdiction des droits civiques, et de tout emploi public, pendant dix ans au plus ». Ce texte ne peut être appliqué à des fonctionnaires en grève. Il punit des mesures contraires aux lois, c'est-à-dire des actes précis, déterminés, mais on ne saurait l'appliquer à une cessation de service, à un arrêt.

On ne saurait utilement alléguer que la grève est une mesure contraire aux lois. Aucune loi n'interdit la grève, et nous sommes en droit pénal où l'interprétation est toujours restrictive et littérale.

De plus il faut remarquer que ces mesures doivent

avoir pour auteurs des *individus ou des groupes dépositaires de quelque partie de l'autorité publique.* Sans vouloir ranimer la querelle des fonctionnaires d'autorité et des fonctionnaires de gestion on peut dire – et ceci est un fait — que les employés des postes ou les cheminots ne détiennent aucune parcelle de l'autorité publique.

Les articles 124 et 125 qui prévoient des modalités de l'art. 123, sont également inapplicables. L'article 126 prévoit bien le concert dans le but de suspendre un service quelconque ; et cependant on ne l'a pas appliqué. C'est par respect pour le texte. Le texte dit : « Seront coupables de forfaiture et punis de la dégradation civique les fonctionnaires qui auront par délibération arrêté de donner des démissions etc., etc. ». Les maires avaient bien arrêté de donner des démissions, mais les fonctionnaires postiers et cheminots de l'Etat en se mettant en grève n'entendaient pas donner leur démission, comme nous l'avons vu plus haut. Au contraire. C'est donc l'interprétation *stricto sensu* qui empêcha les poursuites en vertu de cet article.

CHAPITRE IV

LE STATUT DES FONCTIONNAIRES

De toute cette étude il résulte qu'il n'y a rien de moins certain que la situation des fonctionnaires au point de vue de la grève. Une loi s'impose.

Rappel de projets

On a tenté à différentes reprises de la faire. Dès 1894 (21 décembre) M. Merlin et plusieurs de ses collègues déposaient sur le bureau du Sénat une proposition ayant pour objet d'interdire les coalitions de la part des ouvriers ou employés des arsenaux de l'État, des ouvriers et employés des autres exploitations de l'Etat, des agents des compagnies des chemins de fer pour faire cesser, suspendre ou empêcher le travail.

Un autre projet déposé au Sénat en 1895 par M. Trarieux, garde des Sceaux, prohibait les coalitions dont le but était de suspendre le travail dans les

services publics et dans les compagnies de chemins de fer. Ce projet fut abandonné par le Parlement. M. Cordelet le reprit en 1896 et le fit voter au Sénat. Depuis il y reste. La Chambre ne l'a jamais vu.

Le projet du gouvernement de 1907

Le 11 mars 1907 le gouvernement déposait sur le bureau de la Chambre un projet de loi sur les associations de fonctionnaires.

L'article 1er de ce projet définissait les fonctionnaires ou plus exactement les agents à qui s'appliquerait la loi : « Sont considérés comme fonctionnaires, pour l'application de la présente loi, tous ceux qui, en qualité de délégués de l'autorité publique, d'employés, d'agents et de sous-agents font partie des cadres permanents organisés pour assurer le fonctionnement d'un service public régi par l'Etat ».

Ce même projet autorisait les associations de fonctionnaires (art. 2) d'un même service pour la sauvegarde de leurs intérêts professionnels.

Ces associations (art. 3) peuvent présenter directement aux chefs de leurs services et au ministre après en avoir avisé leurs directeurs ou sous-directeurs généraux, les vœux qu'elles croient devoir formuler sur les questions se rattachant à leur objet. Elles ont le droit d'ester en justice sans autorisation préalable. Elles peuvent poursuivre devant la juridiction com-

pétente l'annulation des mesures prises contrairement aux dispositions législatives et réglementaires, sans préjudice des recours individuels formés par les intéressés.

Si elles peuvent acquérir à titre onéreux et à titre gratuit, elles ne peuvent posséder et administrer que les cotisations de leurs membres et le local de leurs réunions. Les fédérations d'associations sont autorisées (art. 4).

Ce projet de loi résout non seulement la question des associations de fonctionnaires mais encore celle de la grève. Son article 6 est ainsi conçu : « Tout fonctionnaire qui, sans excuse légitime simultanément avec d'autres, et après une injonction à lui adressée, aura refusé de coopérer au service public auquel il est attaché, sera révoqué de sa fonction sans préjudice des sanctions pénales. Tout fonctionnaire qui, par paroles, écrits ou menaces en aura provoqué d'autres à refuser simultanément leur coopération aux services publics en vue d'en suspendre ou d'en empêcher le fonctionnement, sera puni d'un emprisonnement de six jours à six mois. — Si la provocation a été suivie d'effet ou si l'auteur de la provocation a usé de l'influence que ces fonctions lui donnent sur ses subordonnés pour les inviter à refuser le service, la peine pourra être portée à un an. L'art. 463 du Code pénal est applicable aux délits prévus par la présente loi. — Tout fonctionnaire condamné par application des § 1 et 2 du présent article sera en outre puni d'inter-

diction de toute fonction ou emploi public pendant un an au moins et dix ans au plus ».

La définition de l'article 1er du projet de loi laisse de côté les ouvriers. Or, il est bien certain que les ouvriers de l'Etat doivent être soumis aux mêmes règles que les sous-agents. Pourquoi les ouvriers des arsenaux, de qui dépend, en grande partie, la construction et l'entretien de la flotte de guerre seraient-ils soumis au bénéfice du droit commun ? On a pensé que l'ouvrier de l'Etat est un ouvrier comme les autres; qu'il fournit un travail analogue, identique à celui de l'ouvrier de l'industrie privée et on en a conclu qu'il devait être traité comme celui-ci. On a plus considéré la nature du travail accompli que le but dans lequel il l'est et cependant c'est là l'essentiel.

Ce texte est très catégorique au point de vue de la grève. Il tranche la question — réserve faite pour les ouvriers soumis à tort au droit commun. — Toutefois il faut lui faire un reproche : Il ne punit que les meneurs, les agitateurs, les gréviculteurs ; les simples grévistes ne sont punis que de la révocation. Ainsi donc la grève seule n'est pas un délit ; elle n'est qu'une faute disciplinaire. L'article 6 § 1 dit bien : « ...sans préjudice des sanctions pénales » Mais quelles sont ces sanctions pénales, aujourd'hui où tout le monde pense que les articles 123 à 126 du Code pénal sont inapplicables aux grèves des fonctionnaires ?

Il faut donc faire un pas de plus et déclarer la grève ; la simple grève, délit, infraction pénale. (1)

Ce pas de plus le projet de loi du 30 juin 1910 (2) ne l'a pas franchi !

Le Projet du Gouvernement de 1910

Ce projet est le premier qui parle du *statut* des fonctionnaires. Il est intitulé : Projet de loi sur le statut et le droit des fonctionnaires.

Il est beaucoup plus ample que le précédent et l'exposé des motifs lu par M. Briand, stipule que s'il est essentiel que l'autorité du gouvernement sur les services publics demeure entière, elle ne doit s'exercer que pour le bien public, et par suite, elle comporte nécessairement, même à l'égard des fonctionnaires, des limites qu'il appartient à la loi de fixer. Aussi le Gouvernement a-t-il estimé que dans l'intérêt des services publics comme dans celui des fonctionnaires, il convient de conférer législativement, à ceux-ci, certaines garanties qui les protègent contre l'arbitraire et le favoritisme. Ce projet est donc bien un *statut* puisqu'il entend régler tout ce qui concerne la situation des fonctionnaires dans l'Etat et leurs rapports avec les pouvoirs publics.

---

(1) Voir sur ce point Duguit. Traité de droit constitutionnel. Tome 1. P. 518.

(2) Officiel. Ch. Doc. parl. 1910. S. Or. P. 577.

Son Titre premier formule les règles fondamentales applicables au recrutement, à l'avancement et à la discipline des fonctionnaires.

Le projet débute (1) par la définition des fonctionnaires soumis à ces dispositions. Elle est assez large pour englober tous les titulaires d'emplois publics et elle ne laisse en dehors de ses prévisions que les agents ou employés auxiliaires qui, temporairement attachés à un service de l'Etat ou susceptibles d'être congédiés à l'expiration d'une période préfixe et aussitôt après l'achèvement d'un travail déterminé ne peuvent évidemment prétendre à un statut.

Le projet de loi, dans son article 26, exclut du bénéfice des statuts qu'il organise, non seulement certains fonctionnaires individuellement désignés sur lesquels il est indispensable que l'autorité du Gouvernement s'exerce d'une façon particulièrement étroite, mais encore et en bloc tous les fonctionnaires de certains services publics qui sont régis par

---

(1) Art. 1. « Sont considérés comme fonctionnaires pour l'application de la présente loi, tous ceux, qui en qualité de délégués de l'autorité publique, d'employés, d'agents ou de sous-agents, occupent dans un service public de l'Etat un emploi permanent, rémunéré par un traitement mensuel ou par l'allocation de remises et ouvrant un droit au bénéfice éventuel d'une pension de retraite.

« Toutefois sont exceptés des dispositions du titre 1 de la présente loi les fonctionnaires civils relevant des juridictions spéciales instituées pour les armées de terre et de mer ».

des législations spéciales dont on n'a pas voulu rompre l'harmonie. (2)

Les dispositions du titre I ne sont directement applicables qu'aux fonctionnaires de l'Etat ; le projet de loi renvoie pour les fonctionnaires des départements et des communes à des règlements d'administration publique qui détermineront dans quelle mesure et suivant quelle modalité, sans qu'il soit porté atteinte aux prérogatives des conseils généraux et municipaux, les fonctionnaires départementaux et communaux, seront admis à bénéficier d'un statut légal. Le titre II consacre et organise pour les fonctionnaires visés à l'article 1er la faculté d'association. Les fonctionnaires pourront s'associer librement pour l'étude et la défense de leurs intérêts professionnels. Il leur sera loisible de surveiller et de contrôler, par l'organe de leurs associations, l'exécution des dispositions qui, inscrites dans la loi et les règlements d'administration publique constitueront leur statut et,

---

(1) Directeurs généraux, administrateurs, directeurs, sous-directeurs des grands services de l'Etat ; directeurs, sous-directeurs, chefs de service des administrations centrales, des ministères, conseillers d'Etat, membres de la cour des comptes, fonctionnaires de l'ordre judiciaire, diplomatique et consulaire, préfets, secrétaires-généraux, sous-préfets ; gouverneurs-généraux, gouverneurs, lieutenants-gouverneurs, secrétaires généraux des colonies ; fonctionnaires des corps de contrôle, inspecteurs généraux et inspecteurs relevant directement du ministère, agents de la force publique.

au cas où il viendrait à être violé, leurs associations auront la faculté d'exercer en justice tel recours que de droit. Elles auront également accès auprès les chefs de service et même auprès des ministres pour leur présenter toutes doléances se rattachant aux intérêts professionnels de leurs membres. Ces actions que les fonctionnaires possèdent ainsi collectivement se cumuleront avec les facultés qu'ils tirent, à titre individuel de la législation en vigueur, c'est ainsi que rien ne peut s'opposer à ce qu'ils défèrent au conseil d'Etat les actes de l'autorité gouvernementale ou administrative qu'ils jugent contraires aux lois ou aux règlements. Les fonctionnaires se trouveront ainsi en mesure de sauvegarder tous leurs intérêts et à cet effet ils disposeront de tous les moyens qu'ils peuvent légitimement souhaiter.

Mais sous quelle forme les fonctionnaires s'associeront-ils ?

Depuis longtemps la question est posée : syndicat ou association ; loi du 1er juillet 1901 ou loi de 1884 sur les syndicats. Les vives controverses qui se sont produites sur cette question se réduisent, au fond, à une querelle de mots. Elles n'ont aucun intérêt politique (1). Il est indifférent que l'on ait recours à

---

(1) Sur ce point voir un rapport de Louis Rolland, présenté à la 3e section du congrès international des sciences administratives, Bruxelles 1910.

telle ou telle loi. Ce qui importe c'est, quelque soit le régime législatif applicable, de concilier le principe de liberté d'association, dont se prévalent les fonctionnaires, d'abord avec le caractère et les exigences de leurs fonctions, et surtout avec le principe d'autorité, dont le gouvernement a le dépôt et qu'il ne doit pas laisser péricliter entre ses mains sans mettre en péril l'existence même de la nation.

Cette solution conciliatrice ne pouvait être réalisée que par une loi spéciale. L'institution d'un droit particulier se justifie d'autant mieux que les fonctionnaires ont dans l'Etat une situation à part. Ils jouissent de véritables privilèges par rapport aux simples citoyens. En effet, ils sont rémunérés au moyen de traitements fixés par la loi ; ils sont mis à l'abri par elle de tout chômage ; et, à l'heure où, par suite de l'âge ou des infirmités qu'ils ont contractées, ils doivent cesser leurs fonctions, une retraite leur est assurée dans des conditions meilleures, beaucoup plus avantageuses que celles qui résultent de la loi du 5 avril 1910 pour les autres travailleurs. Il est normal qu'à cette condition spéciale des fonctionnaires corresponde un droit spécial en matière d'association. Le droit institué par le projet que nous étudions est, à la fois plus étroit et plus large que celui qui découle soit de la loi du 21 mars 1884, soit de celle du 1er juillet 1901.

Il est plus étroit en ce sens que les fonctionnaires ne seront admis à former des associations qu'entr'eux

et à la condition d'appartenir au même personnel d'un service public ou d'occuper dans des services différents des emplois semblables. Et dès lors qu'ils ont la faculté de se grouper, soit par affinité de service, soit par affinité d'emploi, n'ont-ils pas entière satisfaction pour la défense de leurs intérêts professionnels et que peuvent-ils demander de plus ? On cherche vainement les raisons avouables pour lesquelles ils revendiqueraient le droit de s'associer, soit entre des fonctionnaires que ne rapprochent pas des intérêts communs, soit avec de simples particuliers.

De tels groupements cacheraient des arrière-pensées politiques et leur but ne pourrait être que de dresser contre l'autorité de l'Etat, une autorité rivale ; par conséquent le souci du maintien de l'ordre public doit les faire interdire.

D'ailleurs rien n'interdit, dans le projet, aux fonctionnaires, s'ils entendent pourvoir au soutien, non de leurs intérêts professionnels, mais de leurs intérêts privés de simples citoyens de profiter des lois sur la Mutualité (art. 39).

Si le droit spécial d'association établi par le projet de loi est, sous un certain rapport, plus étroit que celui qui a été institué, soit par la loi du 21 mars 1884, soit par celle du 1er juillet 1901, il est, en revanche, plus large à différents égards.

Les associations prévues par le projet auront sur celles qui se fondent, en vertu de la loi du 1er juillet

1901, ce très grand avantage de pouvoir recevoir des dons et legs.

Les unions d'associations de fonctionnaires auront les mêmes droits que les associations créées par la nouvelle loi, et, dès lors, leur situation sera préférable à celle des unions de syndicats professionnels qui, d'après l'article 5 de la loi du 21 mars 1884, ne peuvent posséder aucun immeuble ni ester en justice.

Le régime spécial institué par le projet de loi ne bénéficiera pas aux employés, aux agents auxiliaires laissés en dehors de la définition formulée par l'article 1er; mais il leur restera la faculté de s'associer en vertu de la loi du 1er juillet 1901.

Le projet prend des précautions pour empêcher les associations et unions d'associations de fonctionnaires, de transgresser les bornes qui sont assignées à leur action. Au cas où elles outre-passeraient leur rôle légal et notamment si, elles venaient à faciliter une grève de fonctionnaires, elles s'exposeraient à la dissolution par la voie judiciaire, indépendamment des peines que ses directeurs ou administrateurs encourraient pour ce délit d'association.

Les articles qui visent ce cas sont: l'article 33 ainsi conçu : « Il est interdit aux associations et aux unions de provoquer les fonctionnaires visés par la présente loi à la cessation simultanée de leurs services », et l'article 35, ainsi conçu : « Les infractions aux dispositions des articles... 33..., sont punies d'une amende de 100 à 300 francs et en cas de réci-

dive d'une amende double et d'un emprisonnement de dix jours à un an. »

Mais on voit que le projet n'institue pas le délit de grève. Il n'atteint lui aussi que les meneurs. Il semble que le gouvernement ne puisse se résoudre à punir pénalement le gréviste en tant que gréviste et cependant c'est lui qui est l'auteur de ce nouveau délit reconnu aujourd'hui indispensable : l'adhésion à une cessation collective, simultanée, concertée de travail dans un service public.

Ce projet accorde beaucoup aux fonctionnaires et il n'est sévère — si peu — qu'à l'égard des meneurs. Ceux-là ont une responsabilité plus lourde mais leurs excitations n'auraient aucun succès si ceux qui les écoutent ne partageaient leurs intimes pensées et n'avaient la faiblesse coupable d'obéir docilement aux paroles de révolte.

Mais ce projet n'a jamais été voté. Aujourd'hui d'autres préoccupations plus pressantes retiennent l'attention du Gouvernement jusqu'au jour où l'agitation reprenant, les Chambres seront conduites à résoudre enfin cette importante question.

Si bien qu'aujourd'hui la seule disposition légale sur l'état des fonctionnaires s'appliquant par voie générale à tous les fonctionnaires est le seul article 65 de la loi des finances du 22 avril 1905 dont nous avons déjà parlé. Comme on l'a vu les dispositions de ce texte sont très générales, mais le législateur a oublié d'en fixer la sanction. C'est pourquoi

on a recours à la sanction de Droit commun, c'est-à-dire l'annulation par le Conseil d'Etat, sur le recours pour excès de pouvoir formé par l'intéressé, de toute décision prévue par l'article 65 et prise sans que communication de son dossier ait été faite au fonctionnaire (1). On conviendra que ce texte est peu de chose.

Le statut des services publics non régis directement par l'État

Nous avons assimilé tout au long de cette étude les cheminots à des fonctionnaires puisque nous nous sommes attaché à cette idée que ce qui fait le service public ce n'est pas la qualité du patron mais la nature même du service reconnue *a posteriori*, dans sa nécessité comme d'utilité publique.

Au lendemain de la grève des cheminots les projets ne manquèrent pas. M. Buisson, MM. Desplas et Chautard, M. Massabuau, M. Fleury-Ravarin, proposèrent des mesures restrictives du droit de grève s'appliquant tout particulièrement aux agents des services publics non régis directement par l'Etat.

---

(1) Voir arrêts déjà cités et arrêt Mamet, 22 février 1907. Recueil des arrêts du conseil d'Etat, 1907, 167— arrêt Serres, 5 Nov. 1905, Rec. 1908, 1000 — arrêt Duchene, 11 décemb. 1908, Rec. 1908, 1016 – arrêt Baudelot, Rec. 1908, 559 — arrêt Busoni, 21 fév. Rec. 1908, 174 — arrêt Guery, 22 mai 1908 Rec. 1908, 558 — arrêts Velar, 6 août 1909, Rec. 1959, 812.

La proposition Reinach

Nous n'examinerons pas ces propositions de loi qui disparurent devant les projets du gouvernement dont nous parlerons ci-dessous. Mais nous devons cependant examiner la proposition de M. Théodore Reinach, tendant à l'interdiction de grève et *lock-out* et à l'institution de conseils permanents d'arbitrage dans les industries ayant le caractère de services publics.

Cette proposition fut déposée avant la grève des cheminots le 4 juillet 1910 (1). L'exposé des motifs ne conteste pas le droit de grève pour toutes les industries. Toutefois il en voit et il en signale les dangers pour les ouvriers eux-mêmes et la prospérité du pays en général. Il compte — un peu chimériquement — sur un progrès *dans les mœurs* pour en atténuer les effets regrettables.

Mais il y a des services industriels vraiment exceptionnels dont le fonctionnement continu importe à un si haut degré à la vie, à la santé ou à la sécurité de tous que leur brusque interruption ne fut-ce que pendant quelques jours, quelques heures même, peut causer à la nation des désastres incalculables

---

(1) *Journal Officiel*, Doc. parl., Ch., sess. ord., 1910, p. 640.

et irréparables. C'est dans cet industries *vitales ou de première nécessité* que M. Reinach prohibe le droit de grève et de *lock-out*. Mais les difficultés ne cesseront pas de s'élever entre patrons et ouvriers. Il devient nécessaire de les aplanir. D'obliger les patrons et les ouvriers à se rencontrer. Et M Reinach crée l'arbitrage obligatoire. L'obligation de l'arbitrage est sanctionnée par des pénalités sévères qui atteignent aussi bien le refus de s'incliner devant les décisions des arbitres que le recours illicite à des procédés de lutte désormais interdits. Le conseil d'arbitrage est formé pour un tiers d'ouvriers élus, pour un autre tiers de patrons élus, pour le dernier tiers de hauts fonctionnaires appartenant à des services non intéressés dans la question discutée.

L'article 5 du projet — celui qui nous intéresse le plus — est ainsi conçu, il fixe les industries auxquelles s'appliqueront les dispositions du projet : « Art. 5 : Les industries et services industriels auxquels s'applique la présente loi, sans distinction s'ils sont assurés par l'Etat, par les communes ou par des particuliers sont ceux qui concernent :

« Les chemins de fer ;
« Les services maritimes subventionnés ;
« Les postes, télégraphes et téléphones.
« L'éclairage public.
« L'approvisionnement des villes en eau potable. »

Des dispositions analogues ont été prises dans les pays suivants : Angleterre *Conspiracy and protection*

of property act. 1875 — Etats-Unis, loi de 1887 — Hollande, loi du 11 avril 1903 — Canada, loi du 11 juillet 1903 et du 23 mars 1907 — l'Italie, loi du 7 juillet 1907 — Nouvelle-Galles du Sud, loi de 1908 — canton de Genève, 10 févr. 1900 — Nouvelle-Zélande 30 avril 1894 — projet italien des 30 novembre 1907 depuis le 1er avril 1909

Les projets du gouvernement de 1910

Mais le gouvernement, après la grève des cheminots, comprit lui-même son devoir et il ne voulut pas laisser à l'initiative parlementaire le soin de réglementer une matière qui touche de si près à l'ordre public dont il est le gardien-né.

Dès le 8 novembre 1910 (3) le nouveau cabinet présidé par M. Briand promet dans sa déclaration aux Chambres, déclaration attendue et chaudement applaudie, de déposer des projets de loi qui règlementeront avec toute la sévérité et aussi toute l'équité nécessaires les droits et les obligations des agents des services publics non fonctionnaires.

Le gouvernement tint parole. A la date du 22 décembre 1910, trois projets de loi étaient déposés sur le bureau de la Chambre des députés (2).

---

(1) Voir Officiel du même jour.

(2) Officiel. Doc. parl., Sess. ext., 1910, p. 1, 2 et 3 et s.

Le premier avait pour objet la répression des actes de sabotage ; le second portait modification de l'article 40 de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer ; le troisième, le plus important, établissait le statut des employés des chemins de fer des grands réseaux et établissait le règlement pacifique des différends d'ordre collectif relatifs aux intérêts professionnels de ces agents.

Le projet contre le sabotage. — Les grèves s'accompagnent souvent — pour ne pas dire toujours — d'actes de sabotage. Les ouvriers, exaspérés veulent empêcher le travail par tous les moyens. Avec la chasse aux renards, le sabotage est le favori.

Dans l'industrie moderne, dans celle des transports notamment, il y a mille moyens pour mettre hors d'usage des machines compliquées, délicates, des organismes redoutables et puissants, mais auxquels il suffit de déplacer un boulon, de dévisser un écrou pour rendre fatales des catastrophes. Aussi le projet sans porter atteinte aux libertés syndicales tend à mettre au point la législation existante. En effet, l'article 443 du Code pénal, qui prévoit la détérioration des marchandises, matières ou instruments quelconques servant à la fabrication, était destiné à assurer la répression de ces actes qu'un néologisme, passé actuellement dans l'usage, qualifie de sabotage ; mais il est devenu dans nombre de cas inefficace et inopérant, à raison des développements que l'industrie à

reçus depuis l'époque à laquelle a été promulgué le Code pénal. L'industrie se confondait alors pour ainsi dire avec la fabrication, seule visée dans l'article 443; elle a revêtu depuis, de nouvelles formes qui ont droit à la même protection que les anciennes.

C'est à quoi pourvoit le projet du Gouvernement ; il s'applique à l'industrie d'une façon générale. La protection qu'il établit s'étend à tous les services publics soit régis, soit concédés ou affermés.

L'insuffisance du Code pénal est manifeste à d'autres égards. Il ne permet d'atteindre que les auteurs même des actes de sabotage ou leurs complices tels qu'ils sont définis par les articles 59 et 60. Il laisse ainsi échapper souvent à toute répression les individus sur qui pèse la principale responsabilité des actes de sabotage ; nous voulons parler de ceux qui, par une propagande systématiquement organisée, provoquent à ces actes, sans cependant que leurs intentions, prudemment calculées, soient poussées assez avant pour les constituer complices aux sens des articles 59 et 60 du Code pénal. Il était donc indispensable de réprimer la provocation directe aux actes de sabotage même non suivie d'effet. Si la provocation s'est produite par l'un des moyens énoncés en l'article 23 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la Presse, elle sera exclusivement justiciable de cette loi. Si elle résulte de tout autre moyen elle sera poursuivie conformément aux dispositions du droit commun. La tentative de sabotage est punie

comme le sabotage lui-même. L'art. 463 du code pénal et la loi du 21 Avril 1891 pourront être appliqués. Les peines prévues par la loi sont l'emprisonnement de un mois à deux ans et d'une amende de 50 à 1000 francs, si le saboteur n'appartient pas au service public, à l'industrie ou à la maison de commerce sabotée. Si le saboteur appartient à l'exploitation, la peine est de deux à cinq ans et l'amende de 200 à 2000 francs. Ce projet fut l'objet d'un rapport de M. Lauraine (1) qui propose une généralisation plus grande.

Le second projet. — Le sabotage du service des chemins de fer. — Ce projet de loi est le complément dans le domaine spécial des chemins de fer, du précédent projet. Il a paru au gouvernement qu'on se trouve en face d'une forme particulière de sabotage du service des chemins de fer, lorsque les agents responsables de la marche du train, abandonnent ce train avant qu'il soit parvenu à destination au grave préjudice des voyageurs, laissés en souffrance plus ou moins loin de leur point de départ ou d'arrivée, peut-être même au risque de leur santé et de leur vie. L'article 20 de la loi du 15 juillet 1845 décide que: « seront punis d'un emprisonnement de six mois à deux ans tous mécaniciens, conducteurs,

(1) Officiel. Doc. parl. Ch. 1911. Ses. Ord. p. 985.

gardes-freins qui auront abandonné leurs postes pendant la marche du convoi. »

L'article du projet est ainsi conçu, et l'on verra immédiatement la différence : « L'article 20 de la loi du 15 iuillet 1845 est modifié comme suit : sera puni d'un emprisonnement de six mois à deux ans tout mécanicien, conducteur, garde-frein ou autre agent chargé de conduire ou convoyer un train qui aura abandonné son poste en cours de service ainsi que tout agent qui, régulièrement désigné pour assurer en cours de route, la relève d'un agent chargé de conduire ou de convoyer un train, aura négligé ou refusé, sans excuse valable, de rejoindre son poste.

« La même peine est applicable à tout aiguilleur, préposé aux signaux, ou autre agent de la voie ou de l'exploitation, chargé d'un service nécessaire à la sécurité de convois en marche, qui aura soit abandonné son poste, soit négligé ou refusé, sans excuse valable, de le rejoindre. »

Le troisième projet. — Les statuts des employés de chemins de fer. — Ce projet a pour but de donner aux employés des chemins de fer un statut en obligeant les compagnies à procéder dans un certain délai (six mois à partir de la promulgation) à son élaboration, c'est l'objet du titre I qui se réduit à un article. Le titre II a trait aux mesures préventives de conflits entre les travailleurs de la voie ferrée et les représentants de la direction ou le directeur lui

même. Il crée des conférences périodiques dans lesquelles les délégués, élus du personnel de chaque service sont appelés à discuter avec les représentants de l'administration les questions relatives aux intérêts professionnels soit collectifs, soit individuels des agents et ouvriers de ce service.

Le titre III fixe les conditions du fonctionnement des comités de conciliation et d'arbitrage. L'arbitrage est obligatoire ; et la sentence arbitrale a force de loi entre les parties.

Le titre IV interdit à toute association déclarée ou non, à tout syndicat, à toute union d'associations ou de syndicats, soit de provoquer les agents ou ouvriers des réseaux à la grève, soit de préparer ou d'organiser la grève (art. 22).

L'infraction à ces dispositions est punie d'une amende de 50 à 200 francs et d'un emprisonnement de 15 jours à 3 mois ou de l'une de ces deux peines seulement. Si l'infraction a été commise à l'occasion d'un différend susceptible d'être réglé conformément à la procédure de conciliation et d'arbitrage et avant que cette procédure ait abouti à un résultat définitif, elle sera punie d'une amende de 100 à 3.000 francs et d'un emprisonnement de deux mois à un an ou de l'une de ces deux peines seulement. Dans ces derniers cas les associations, syndicats ou unions, peuvent être dissous conformément à l'art. 7 de la loi du 1er juillet 1901.

Ce sont les derniers états des travaux parlemen-

taires pour garantir la nation de crises pareilles à celles de 1909 et de 1910. Aucune de ces tentatives n'a abouti et c'est profondément regrettable.

La nécessité du statut de tous les services publics

C'est d'autant plus regrettable que tout le monde est d'accord pour reconnaître la nécessité d'un *Statut des fonctionnaires*.

Les fonctionnaires ne sont pas les derniers à le réclamer. C'est que tout le monde comprend que la situation du fonctionnaire a beaucoup changé. Etant donnée la puissance formidable de l'Etat, sa situation nouvelle d'entrepreneur, il n'a plus sous ses ordres que des délégués de sa puissance souveraine. Il commande à des armées d'employés, d'ouvriers, d'agents, de sous-agents ; et d'autre part, il est de son devoir de police générale d'aider à maintenir la discipline dans les armées d'agents et d'ouvriers des grandes entreprises qui participent à l'élaboration des grands services publics. Tous ces milliers de citoyens ont la sensation intime et juste qu'ils font partie d'un organisme compliqué et puissant dont bien souvent ils ne connaissent les directeurs que par des effets fâcheux de causes étrangères au service. Ils comprennent toute leur importance dans la vie nationale, et mêlés à leurs camarades d'industries privées dans la vie ordinaire, ils se

montrent d'autant plus exigeants dans leurs réclamations qu'ils s'adressent à un patron que l'on dit être très riche.

Tous ces mouvements proviennent de ce que les fonctionnaires ou assimilés sont placés dans une situation fausse et obscure.

Le statut des fonctionnaires, règle de droit objectif, simple et pratique dans sa généralité et ses applications, situe le fonctionnaire à l'égard de celui qu'il considère comme un patron ordinaire malgré tout. C'est une nouvelle catégorie de travailleurs à laquelle il faut un nouveau droit.

CONCLUSION

De notre étude, croyons-nous, ressort que la grève en général est un fait nouveau, non assimilable aux cessations individuelles de travail prévues par le Code civil.

Une meilleure organisation de la responsabilité de l'Etat et des citoyens employeurs et employés, peut seule mettre un frein aux désirs exacerbès de bien-être qui enflamment la classe ouvrière et la classe bourgeoise.

La grève des fonctionnaires est aussi un fait nouveau. Mais c'est un fait qui est assimilable à une véritable rebellion contre l'ordre public. Il doit être puni, sévèrement réprimé.

En échange des avantages nombreux et incontestables dont bénéficient les fonctionnaires et les agents des grands services publics, ces citoyens ne peuvent avoir le droit de grève. Mais toutefois il faut qu'*ils* trouvent dans un statut une nouvelle pos-

session d'Etat qui les garantisse contre l'arbitraire des puissantes organisations dont ils sont les agents infiniment chétifs.

Cette réglementation appartient à l'Etat, qui s'en préoccupe peu semble-t-il.

BIBLIOGRAPHIE

NOTA. — Le nombre de livres, d'articles de revue et de journaux parus sur cette question est infini. Nous nous sommes borné à citer ici ceux desquels cette étude s'est inspirée plus particulièrement.

ALIBERT. — Les syndicats, associations et coalitions de fonctionnaires. Thèse Paris, 1909.

BEAUBOIS. — L'organisation syndicaliste du service des Postes, mouvement socialiste, 1909.

BERTHÉLEMY. — Droit administratif, 3e éd., 1910.

BERTHOD. — Revue politique et parlementaire, 1906, p. 413. Les syndicats de fonctionnaires.

BOUGLÉ. — Les syndicats de fonctionnaires et les transformations de la puissance publique. Revue de métaphysique et de morale, 1907.

BOURGUIN. — De l'application des lois ouvrières aux ouvriers et employés de l'État, 1902.

CHARDON. — Le pouvoir administratif, 1911.

— L'Administration de la France, 1908.

Colson. — Revue politique et parlementaire, nov. 1910. La grève des chemins de fer.

Demartial. — Le statut des fonctionnaires, 1909.

Duguit. — Le droit social et le droit individuel, 2e édit., 1911.

— L'État, les gouvernants et les agents, 1903.

— Traité de droit constitutionnel, t. I, 1911.

Esmein. — Droit constitutionnel, 5e édit , 1909.

Faure (Fernand). — Revue politique et parlementaire. Mars 1907-mai 1907.

Georges-Cahen. — Les fonctionnaires (Bibliothèque du mouvement social).

Georges-Sorel. — Réflexions sur la violence.

Gide-Barthélemy, etc. — Le droit de grève, 1909.

Hauriou. — Principes de droit public, 1910.

Hamelet. — La grève (Thèse Paris, 1903).

Jèze. — Principes généraux du droit administratif, 1904.

Lagardelle. — Le droit syndical (mouvement socialiste, 1906).

Larnaude. — Revue Pénitentiaire, juin 1906.

Leroy (Maxime). — Le droit des fonctionnaires 1906.

— La Transformation de la puissance publique.

— Les syndicats de fonctionnaires, 1907.

Nézard. — Théorie juridique de la fonction publique, 1901.

Paul-Boncour. — Revue socialiste 1906, les syndicats de fonctionnaires.

Perreau. — Si la grève suspend le contrat de travail.

Paul (Louis). — Le syndicalisme contre l'État, 1909.

Revue du droit public (divers articles de Rolland, Demartial, Jèze), 1907, 1909, 1910.

Montpellier, le 5 juin 1913.
Vu : le Président de la Thèse,
CHAUSSE.

Montpellier, le 5 juin 1913
Vu : Le Doyen,
VIGIE.

Vu et permis d'imprimer :
Montpellier, le 6 juin 1913.
Pour le Recteur,
Le Vice-Président du Conseil d'Université,
MAIRET.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

	Pages
La grève mode de révolution sociale	7
La grève mythe	9
Division de cet essai	11

CHAPITRE II

La grève est-elle un droit ? Les règles du droit civil	13
Historique des conditions légales de la grève ; antiquité.	15
Le Moyen-âge et la Monarchie	17
La Révolution, l'Empire	20
La loi de 1849	26
La loi de 1864	28
Le droit de réunion, la loi du 6 juin 1868	31
La loi de 1881 et celle de 1907	33
Le droit d'association	33
Le système du Code pénal	34
La loi de 1884	34
La loi de 1901	36
L'arbitrage. La loi du 27 décembre 1892	36

Le droit de grève..... 37
La grève fait social nouveau 43
Condition de l'État pour atténuer les effets des grèves.. 46

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Le mouvement syndical chez les agents des divers services publics..... 49

CHAPITRE II

Les différentes catégories d'agents des services publics. 55
Rôle de l'Etat 55
La notion du service public..... 57
Fonctionnaires d'autorité et fonctionnaires de gestion .. 58
Définition du fonctionnaire 61
La créance des gouvernés sur les services publics..... 62
La nomination des fonctionnaires 65
L'Etat-Patron..... 68
Les agents des services concédés 71

CHAPITRE III

Les faits de grève 76
La grève des Postes ; la jurisprudence de la Cour de Paris 76
La jurisprudence du Conseil d'Etat.. 82
La grève des cheminots, leur mobilisation..... 95
La grève des maires du Midi..... 110

CHAPITRE IV

Le statut des fonctionnaires 114
Rappel de projets 114
Le projet de 1907 115
Le projet de 1910 118
Le statut des services publics non régis directement par l'Etat 126
La proposition Reinach 127
Le projet du gouvernement 1910 129
Le projet contre le sabotage 130
Le sabotage des services des chemins de fer 132
Le statut des employés de chemins de fer 133
La nécessité du statut de tous les services publics 135

Conclusion 137

Bibliographie 139